

Jani Seppä

**VALTION OMISTAJAOHJAUS  
ERITYISTEHTÄVÄYHTIÖISSÄ**  
Tarkastelussa Veikkaus Oy

# TIIVISTELMÄ

Jani Seppä: Valtion omistajaohjaus erityistehtäväyhtiöissä – tarkastelussa Veikkaus Oy  
Kandidaatin tutkielma  
Tampereen yliopisto  
Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma  
12/2019

---

Valtion omistajaohjauksella tarkoitetaan toimenpiteitä, joilla valtio omistajan ominaisuudessa myötävaikuttaa yhtiöiden hallintoon ja toimintaperiaatteisiin. Keskeisin näistä toimenpiteistä on äänioikeuden käyttäminen yhtiökokouksissa. Valtion tulee omistajaohjauksessaan noudattaa lakia ja omistajaohjauksen toiminnan tulee olla mahdollisimman läpinäkyvää.

Omistajaohjauksen periaatteiden tärkeys korostuu valtion erityistehtäväyhtiöiden omistajaohjauksessa. Jotkin näistä yhtiöistä hoitavat erityistehtävää, josta on säädetty erillislailla. Näiden yhtiöiden kohdalla omistajaohjauksen onnistuminen on erityisen tärkeää, sillä näillä yhtiöillä saattaa olla tärkeä yhteiskunnallinen tehtävä hoidettavanaan. Tässä tutkielmassa tarkasteltava Veikkaus Oy on luonteeltaan tällainen yhtiö.

Tässä tutkielmassa tarkastellaan valtion erityistehtäväyhtiöiden omistajaohjauksen sääntelyä erityisesti Veikkauksen näkökulmasta. Muita tarkastelun kohteita ovat, että miten Veikkaus on omistajaohjauksen keinoin saavuttanut lakisääteisen erityistehtävänsä tavoitteet, sekä miten rahapelihaittoja on pyritty ehkäisemään omistajaohjauksen keinoin. Tutkielma on metodiltaan lainopillinen.

Avainsanat: omistajaohjaus, corporate governance, erityistehtäväyhtiö, Veikkaus Oy

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

# Sisällysluettelo

<b>LÄHTEET .....</b>	<b>I</b>
<b>1 JOHDANTO .....</b>	<b>1</b>
1.1 AIHEALUEEN ESITTELY .....	1
1.2 TUTKIMUSTEHTÄVÄ JA TUTKIMUSAIHEEN RAJAUS.....	1
1.3 TUTKIMUSMETODI .....	2
1.4 TUTKIELMAN RAKENNE .....	2
<b>2 VALTION OMISTAJAOHJAUS.....</b>	<b>4</b>
2.1 VALTION OMISTAJAOHJAUKSEN SÄÄNTELY .....	4
2.2 OMISTAJAOHJAUKSEN PERIAATTEET .....	7
2.3 OMISTAJAOHJAUKSEN TAVOITTEET .....	8
2.4 OMISTAJAOHJAUKSEN VALVONTA .....	11
<b>3 ERITYISTEHTÄVÄYHTIÖIDEN OMISTAJAOHJAUS.....</b>	<b>15</b>
3.1 VALTIO-OMISTEISET ERITYISTEHTÄVÄYHTIÖT .....	15
3.2 ERITYISTEHTÄVÄYHTIÖIDEN TEHTÄVÄT .....	15
3.3 ERITYISTEHTÄVÄYHTIÖIDEN HALLINTO .....	17
<b>4 VEIKKAUKSEN TEHTÄVÄT JA OMISTAJAOHJAUS .....</b>	<b>21</b>
4.1 VEIKKAUKSEN ASEMA JA TOIMINNAN SÄÄNTELY .....	21
4.2 VEIKKAUKSEN OMISTAJAOHJAUS JA HALLINTO .....	23
4.3 RAHAPELIHAITTOJEN TORJUMINEN .....	25
<b>5 JOHTOPÄÄTÖKSET .....</b>	<b>29</b>

# LÄHTEET

## Kirjallisuus

*Eilavaara, Pertti; Sarja, Mikko:* Valtion omistajavalta. Helsinki 1999.

*Hirvonen, Ahti; Niskakangas, Heikki; Steiner, Maj-Lis:* Corporate governance. Hyvä omistajaohjaus ja hallitustyöskentely. Helsinki 2003.

*Hirvonen, Ari:* Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Helsinki 2011.

*Ikäheimo, Seppo; Kontu, Hanna; Kostander, Leena; Tainio, Risto; Uusitalo, Antti:* Ylimmän johdon palkitsemisjärjestelmien toimivuus valtionyhtiöissä ja osakkuusyhtiöissä. Helsinki 2007.

*Kaisanlahti, Timo:* Valtion omistajaohjaus – perusta ja välineet. Helsinki 2001.

*Miettinen, Samuli; Raitio, Juha:* Rahapelejä koskeva EU-oikeudellinen selvitys 1.2.2019. Liiteenä teoksessa Rahapelilainsäädäntöä koskeva esiselvitys. Sisäministeriön julkaisuja 2019:25. Helsinki 2019.

*Myllymäki, Arvo:* Finanssihallinto-oikeus: valtion ja kuntien varainkäyttö ja varainkäytön valvonta. Helsinki 2007.

*OECD Publishing:* G20/OECD Principles of Corporate Governance. Pariisi 2015. Saatavilla osoitteessa: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264236882-en>. (19.12.2019)

*Tuominen-Thuesen, Minna; Pekkala, Henrik; Sievänen, Riikka; Karlsson, Sofia; Ali-Yrkkö, Jyrki; Pajarinen, Mika; Ahonen, Pertti:* Valtion omistajaohjauksen arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:54. Helsinki 2019. Saatavilla osoitteessa: [https://vnk.fi/documents/10616/5661496/Omistajaohjauksen+arviointiraportti\\_2019.pdf/4437d596-e1bc-3db2-2c2e-4e0526373448/Omistajaohjauksen+arviointiraportti\\_2019.pdf](https://vnk.fi/documents/10616/5661496/Omistajaohjauksen+arviointiraportti_2019.pdf/4437d596-e1bc-3db2-2c2e-4e0526373448/Omistajaohjauksen+arviointiraportti_2019.pdf). (19.12.2019)

*Tuorila, Helena:* Veikkauksen rahapeliin markkinointi ja markkinoinnin vastuullisuus. Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 5/2019. Helsinki 2019.

*Vuoria, Matti:* Valtion omistajapolitiikan selvitysmiesraportti. Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja 2/2004. Helsinki 2004.

*Wacker, Jani:* Valtion omistajaohjauksen oikeudelliset reunaehdot. Teoksessa Lili-Anne Kihn, Lasse Oulasvirta, Janne Ruohonen, Jaakko Rönkkö, Jani Wacker(toim.): Talous, sääntely, ohjaus – tarkastuksen ja valvonnan ajankohtaiskysymyksiä, s. 283- 306. Tampere 2019.

## Virallislähteet

HE 132/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi arpajaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 213/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi arpajaislain sekä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain 1 luvun 3 §:n muuttamisesta.

OKV/1601/1/2013. Oikeuskanslerin ratkaisu.

Talouspoliittisen ministerivaliokunnan kannanotto yritysjohton ja avainhenkilöiden palkitsemisesta 13.6.2012. Saatavilla osoitteessa:  
[https://vnk.fi/documents/10616/356365/Talpol\\_kannanotto\\_palkitseminen\\_130620121.pdf/6adf9800-171e-4308-987c-d0b14ad3c1f0/Talpol\\_kannanotto\\_palkitseminen\\_130620121.pdf](https://vnk.fi/documents/10616/356365/Talpol_kannanotto_palkitseminen_130620121.pdf/6adf9800-171e-4308-987c-d0b14ad3c1f0/Talpol_kannanotto_palkitseminen_130620121.pdf). (19.12.2019)

TrVM 11/2010 vp. Tarkastusvaliokunnan mietintö.

Valtion omistajaohjauksen parlamentaarinen neuvottelukunta. VNK023:00/2016. Saatavilla osoitteessa: [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/ed446aef-ea5f-4971-8f36-b121280eec85/43a9c6a2-b91d-4a2f-8b55-f46940871861/ASETTAMISPAATOS\\_20171207142000.PDF](https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/ed446aef-ea5f-4971-8f36-b121280eec85/43a9c6a2-b91d-4a2f-8b55-f46940871861/ASETTAMISPAATOS_20171207142000.PDF). (19.12.2019)

Valtioneuvoston periaatepäätös yhteiskuntavastuusta 22.11.2012. Saatavilla osoitteessa:  
[https://www.sfs.fi/files/1929/vnp\\_yhteiskuntavastuu\\_2012.pdf](https://www.sfs.fi/files/1929/vnp_yhteiskuntavastuu_2012.pdf). (19.12.2019)

Valtion omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös 7.6.2007. Saatavilla osoitteessa:  
[https://vnk.fi/documents/10616/356365/VN\\_n\\_periaatepaeatoes\\_omistajapolitiikasta\\_20070607\\_2\\_.pdf/18f0d652-a1a2-42ec-b730-6f2256265a12/VN\\_n\\_periaatepaeatoes\\_omistajapolitiikasta\\_20070607\\_2\\_.pdf](https://vnk.fi/documents/10616/356365/VN_n_periaatepaeatoes_omistajapolitiikasta_20070607_2_.pdf/18f0d652-a1a2-42ec-b730-6f2256265a12/VN_n_periaatepaeatoes_omistajapolitiikasta_20070607_2_.pdf). (19.12.2019)

Valtion omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös 3.11.2011. Saatavilla osoitteessa:  
[https://vnk.fi/documents/10616/356365/VNn\\_periaatepaeatoes\\_03112011.pdf/af8f288d-0762-4934-99d6-e9acfb1e4ffa/VNn\\_periaatepaeatoes\\_03112011.pdf](https://vnk.fi/documents/10616/356365/VNn_periaatepaeatoes_03112011.pdf/af8f288d-0762-4934-99d6-e9acfb1e4ffa/VNn_periaatepaeatoes_03112011.pdf). (19.12.2019)

Valtion omistajapolitiikkaa koskeva periaatepäätös 13.5.2016. Saatavilla osoitteessa:  
[https://vnk.fi/documents/10616/356365/Periaatepaatos\\_2016\\_korjattu.pdf/c24f66ca-ffbe-4fe9-a0da-b7b6a1205b9f/Periaatepaatos\\_2016\\_korjattu.pdf](https://vnk.fi/documents/10616/356365/Periaatepaatos_2016_korjattu.pdf/c24f66ca-ffbe-4fe9-a0da-b7b6a1205b9f/Periaatepaatos_2016_korjattu.pdf). (19.12.2019)

*Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 7/2013. Tuloksellisuustarkastuskertomus – Hyvä hallintomalli valtion erityistehtävää hoitavissa yhtiöissä ja niiden omistajaohjauksessa. Helsinki 2013.*

## Internet-lähteet

Alko Oy:n hallintoneuvosto. Saatavilla osoitteessa: <https://www.alko.fi/alko-oy/yritys/hallinto-ja-johto/hallintoneuvosto>. (19.12.2019)

Eduskunnan tarkastusvaliokunta. Saatavilla osoitteessa:  
<https://www.eduskunta.fi/FI/lakiensaataminen/valiokunnat/tarkastusvaliokunta/Sivut/default.aspx>. (19.12.2019)

Euroopan komissio, komissio lopettaa rikkomusmenettelyjen ja valitusten käsittelyn rahapelien alalla. Lehdistötiedote 7. joulukuuta 2017. Bryssel 2017. Saatavilla osoitteessa:  
[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/IP\\_17\\_5109](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/IP_17_5109). (19.12.2019)

Luettelo valtion erityistehtäväyhtiöistä ja niiden strategisista intresseistä. Saatavilla osoitteessa: [https://vnk.fi/documents/10616/334513/Erityisteht%25C3%25A4v%25C3%25A4t+ja+strategiset+intressit+2016\\_2.pdf/20b9b2af-d2fa-424e-961d-d3cc7fc04c9f/Erityisteht%25C3%25A4v%25C3%25A4t+ja+strategiset+intressit+2016\\_2.pdf.pdf](https://vnk.fi/documents/10616/334513/Erityisteht%25C3%25A4v%25C3%25A4t+ja+strategiset+intressit+2016_2.pdf/20b9b2af-d2fa-424e-961d-d3cc7fc04c9f/Erityisteht%25C3%25A4v%25C3%25A4t+ja+strategiset+intressit+2016_2.pdf.pdf). (19.12.2019)

Ministeri Sirpa Paateron tiedotustilaisuus Veikkauksen tilanteesta 5.9.2019, tilaisuuden esitysmateriaalit. Saatavilla osoitteessa: <https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/14233153/Veikkaustiedotustilaisuus05092019/6bfcfd56-e021-cd01-99b6-ea94e9377494/Veikkaustiedotustilaisuus05092019.pdf>. (19.12.2019)

OECD – Who we are. Saatavilla osoitteessa: <http://www.oecd.org/about/>. (19.12.2019)

Solidium Oy:n Internet-sivut. Saatavilla osoitteessa: <https://www.solidium.fi/fi/>. (19.12.2019)

Työ- ja elinkeinoministeriön tiedote 3.10.2019. Yritysvastuulain selvitys käynnistyy. Saatavilla osoitteessa: [https://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/1410877/yritysvastuulain-selvitys-kaynnistyy](https://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/1410877/yritysvastuulain-selvitys-kaynnistyy). (19.12.2019)

Valtion kehitysyhtiö Vake Oy:n perustehtävä. Saatavilla osoitteessa: <https://vake.fi/perustehtava/>. (19.12.2019)

Valtioneuvoston kanslian Internet-sivu, valtion omistuksen arvo ja avainluvut. Saatavilla osoitteessa: <https://vnk.fi/omistajaohjaus/omistuksen-arvo>. (19.12.2019)

Valtioneuvoston kanslian Internet-sivu, omistajaohjaus – lainsäädäntö ja hyvä hallintotapa. Saatavilla osoitteessa: <https://vnk.fi/omistajaohjaus/lainsaadanto-hyva-hallinto>. (19.12.2019)

Veikkauksen Corporate governance -katsaus 2018. Saatavilla osoitteessa: [https://cms.veikkaus.fi/site/binaries/content/assets/dokumentit/vuosikertomus/2018/veikkaus\\_corporate-governance\\_2018.pdf](https://cms.veikkaus.fi/site/binaries/content/assets/dokumentit/vuosikertomus/2018/veikkaus_corporate-governance_2018.pdf). (19.12.2019)

Veikkauksen hallintoneuvosto. Saatavilla osoitteessa: <https://www.veikkaus.fi/fi/yritys#!/yritystietoa/organisaatio/hallintoneuvosto>. (19.12.2019)

Ylen hallintoneuvosto. Saatavilla osoitteessa: <https://yle.fi/aihe/yleisradio/ylen-hallintoneuvosto>. (19.12.2019)

YLE 11.10.2013. Ministeri Heidi Hautala eroaa tehtävästään. Saatavilla osoitteessa: <https://yle.fi/uutiset/3-6877239>. (19.12.2019)

YLE 9.8.2019. Veikkauksen hallituksen kokoonpano ja tulospalkkiot herättävät arvostelua: ”Vastuullisuus ei näy” – Ministeri Paatero: Nämä käydään läpi. Saatavilla osoitteessa: <https://yle.fi/uutiset/3-10916872>. (19.12.2019)

YLE 6.8.2019. Veikkaus laittaa osan mainonnastaan tauolle – Toimitusjohtaja: ”Olemme tehneet virheitä”. Saatavilla osoitteessa: <https://yle.fi/uutiset/3-10910253>. (19.12.2019)

YLE 13.8.2019. Veikkaus perustaa eettisen neuvoston – palkitsemisjärjestelmään lisätään vastuullisuusmittari. Saatavilla osoitteessa: <https://yle.fi/uutiset/3-10920304>. (19.12.2019)

YLE 5.9.2019. Veikkaus vähentää peliautomaattien määrää 3000:lla, tunnistautuminen pakolliseksi, markkinointia karsitaan – pelituotot laskevat merkittävästi. Saatavilla osoitteessa: <https://yle.fi/uutiset/3-10954360>. (19.12.2019)

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Aihealueen esittely

Valtion yhtiöomistuksiin kuuluu tällä hetkellä useita kymmeniä eri aloilla toimivia osakeyhtiöitä, joiden yhteenlasketut tuotot liikkuvat tuhansissa miljoonissa euroissa<sup>1</sup>. Valtiolla on näiden yhtiöiden omistajan roolissa monia erilaisia intressejä. Valtion omistuksiin kuuluu muun muassa useita kaupallisia yhtiöitä, joiden intressinä on tuottaa osakkeenomistajilleen voittoa, kuten osakeyhtiölain (624/2006) 5 §:ssä yhtiön toiminnan tarkoituksesta säädetään. Kaupallisten yhtiöiden lisäksi valtion omistuksiin kuuluu erityistehtävayhtiöitä, joilla on voiton tuottamisen lisäksi erityisiä, lailla säädettyjä, yhteiskunnallisia tehtäviä.

Valtioenemmistöisiä erityistehtäviä hoitavia yhtiöitä on useita. Suuren yleisön parissa tunnetuimpia näistä yhtiöistä lienevät Yleisradio, Alko sekä Veikkaus. Näitä kolmea yhtiötä yhdistää se seikka, että niillä jokaisella on lakiin perustuva erityistehtävä hoidettavanaan. Näiden tehtävien hoidossa valtiolla on omistajan asemassa huomattava rooli. Näiden yhtiöiden osakkeenomistajan asemassa valtio vaikuttaa niiden hallintoon sekä toimintaperiaatteisiin ja käyttää äänioikeuttaan yhtiökokouksissa. Edellä kuvattua toimintaa kutsutaan omistajaohjaukseksi.

Erityistehtävayhtiöiden omistajaohjauksen toteutuksessa valtion tulee olla äärimmäisen tarkkana, sillä hyvällä tavalla toteutettu omistajaohjaus on näiden yhtiöiden tehtävien onnistumisen kannalta ensisijaisen tärkeää. Viime aikoina mediassa on esiintynyt runsaasti kritiikkiä yhden valtion erityistehtävayhtiön, Veikkaus Oy:n (jäljempänä Veikkaus), toiminnasta. Veikkauksella on tärkeä yhteiskunnallinen tehtävä muun muassa rahapelaamisesta aiheutuvien haittojen ehkäisijänä, sekä rahapelejä pelaavien oikeusturvan takaajana. Tästä syystä onkin tärkeää ja mielenkiintoista tutkia, miten valtio on omistajana vaikuttanut Veikkauksen toimintaperiaatteisiin.

## 1.2 Tutkimustehtävä ja tutkimusaiheen rajaus

Jokaisella valtion erityistehtävayhtiöllä on jonkinlainen yhteiskunnallinen tehtävä hoidettavanaan. Tästä syystä näiden yhtiöiden omistajaohjauksen tulee olla huolellisesti suunniteltua, jotta kunkin erityistehtävayhtiön yhteiskunnallinen tavoite toteutuu. Veikkauksen toiminta on viime aikoina

---

<sup>1</sup> ks. Valtioneuvoston kanslian Internet-sivu, valtion omistuksen arvo ja avainluvut..



saanut runsaasti kritiikkiä toiminnastaan monelta eri taholta, joten on tärkeää selvittää, miten kyseisen valtion erityistehtäväyhtiön omistajaohjauksesta vastaava taho on tehtävässään onnistunut.

Tämän tutkimuksen tarkoitus on tarkastella valtion erityistehtäväyhtiöiden omistajaohjauksen sääntelyä erityisesti Veikkauksen näkökulmasta. Lisäksi kiinnostuksen kohteena on se, miten omistajaohjauksen keinoin ollaan pyritty saavuttamaan arpajaislain (1047/2001) 12 §:ssä säädetty vaatimukset yhtiön toiminnan tarkoituksesta. Lisäksi tutkimuksessa on tarkoitus perehtyä jonkin verran myös siihen, miten rahapeleistä aiheutuvia haittoja on pyritty ehkäisemään omistajaohjauksen keinoin.

Tutkimuksessa käydään aluksi läpi valtion omistajaohjauksen perusteita, sekä selitetään siihen liittyviä käsitteitä. Tästä siirrytään erityistehtäväyhtiöiden omistajaohjauksen käsittelyyn ja edelleen tutkimuksen pääasialliseen aiheeseen, eli Veikkauksen omistajaohjauksen tutkimiseen. Tutkimuksen lopuksi esitellään tutkimustuloksista syntyneet johtopäätökset.

### **1.3 Tutkimusmetodi**

Tutkimuksessa käytetty metodi on valtaosin lainopillinen eli oikeusdogmaattinen<sup>2</sup>. Tutkimuksen tarkoituksena on tutkia valtion erityistehtäväyhtiöiden omistajaohjausta pääasiassa tulkitsemalla ja systematisoimalla omistajaohjausta sekä erityisesti erityistehtäväyhtiöiden omistajaohjausta sääntelevää lainsäädäntöä. Tutkimuksen tarkoituksena on tarkastella erityistehtäväyhtiöiden omistajaohjausta erityisesti Veikkauksen kautta. Tutkimuksen keskiössä on siis omistajaohjauksen kannalta keskeinen lainsäädäntö sekä Veikkauksen toimintaa sääntelevän erillislain säännökset. Tutkimuksessa tulkitaan näiden säädösten sisältämiä normeja sekä systematisoidaan alan lainsäädäntöön liittyviä käsitteitä.

### **1.4 Tutkielman rakenne**

Tutkielma koostuu viidestä pääluvusta. Johdantokappaleessa esitellään aihetta sekä määritellään tutkimustehtävä ja tutkimusmetodi. Toisessa pääluvussa käsitellään omistajaohjauksen periaatteita ja sääntelyä, sekä sen tavoitteita ja valvontaa. Kolmannessa pääluvussa taas perehdytään erityistehtäväyhtiöiden omistajaohjauksen erityispiirteisiin sekä erityistehtäväyhtiöiden tehtäviin ja niiden hallintoon. Neljännessä pääluvussa tarkastellaan tutkimustehtävän kannalta olennaisimpia

---

<sup>2</sup> Hirvonen 2011 s. 21-26.

asioita, eli Veikkaus Oy:n toimintaa ja omistajaohjausta. Viidennessä pääluvussa esitellään tutkimustuloksien perusteella syntyneet johtopäätökset.

## 2 VALTION OMISTAJAOHJAUS

### 2.1 Valtion omistajaohjauksen sääntely

Valtion omistajaohjauksella tarkoitetaan toimenpiteitä, joilla valtio osakkeenomistajana myötävaikuttaa yhtiöiden hallintoon ja toimintaperiaatteisiin, kuten lain valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta (1368/2007), jäljempänä omistajaohjauslain, 2 §:ssä säädetään. Valtion ensisijainen omistajaohjauksen keino on äänioikeuden käyttäminen yhtiökokouksissa.

Yhtiökokouksissa voidaan päättää esimerkiksi yhtiön hallituksen jäsenien tai tilintarkastajien valinnoista<sup>3</sup>. Omistajaohjauksen keinoihin kuuluu myös omistusosuuden muutoksia koskevat ratkaisut, vaikka jotkin omistusjärjestelyihin liittyvät toimenpiteet vaativat eduskunnan suostumusta<sup>4</sup>. Eduskunnan suostumusta vaativia omistusjärjestelyjen muutoksia käydään läpi tarkemmin myöhemmin tässä luvussa.

Suomessa liiketoimintaa ei ole varsinaisesti säädetty valtion tehtäväksi, mutta valtion liiketoiminnan harjoittamisesta on säädetty joitakin säännöksiä sekä tavallisen lain että perustuslain tasolla<sup>5</sup>. Valtion omistajapolitiikka ja -ohjaus perustuvat omistajaohjauslakiin ja lakiin valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetun lain muuttamisesta (1315/2016)<sup>6</sup>. Omistajaohjauslakia sovelletaan yhtiöomistusta koskevaan päätöksentekoon ja valtion omistajaohjaukseen valtioenemmistöisissä yhtiöissä, valtion osakkuusyhtiöissä ja valtion kehitysyhtiöiden suoraan omistamissa yhtiöissä sekä valtion liikelaitoksista annetussa laissa (1062/2010) tarkoitettujen valtion liikelaitosten hallinnassa olevissa vastaavissa osakeyhtiöissä.

Valtion omistuksia koskevaa sääntelyä on myös perustuslaissa (731/1999), jonka 92 §:n mukaan toimivallasta ja menettelystä käytettäessä valtion osakasvaltaa yhtiöissä, joissa valtiolla on määräysvalta, säädetään lailla. Lisäksi lailla säädetään, milloin määräysvallan hankkimiseen valtiolle yhtiössä tai määräysvallasta luopumiseen vaaditaan eduskunnan suostumus. Perustuslain 92 §:ssä säädetään myös, että valtion kiinteää omaisuutta voidaan luovuttaa vain eduskunnan suostumuksella tai sen mukaan kuin lailla säädetään.

---

<sup>3</sup> Wacker 2019, s. 284.

<sup>4</sup> Wacker 2019, s. 284.

<sup>5</sup> Eilavaara, Sarja 1999, s. 27.

<sup>6</sup> ks. Valtioneuvoston kanslian Internet-sivu, omistajaohjaus – lainsäädäntö ja hyvä hallintotapa.

Valtion tulee luonnollisesti omistajaohjauksessaan noudattaa myös osakeyhtiölakia (624/2006). Valtion omistajaohjauksen kannalta olennaisimmat osakeyhtiölain lainkohdat ovat osakkeenomistajien päätöksentekoon liittyvät säännökset. Osakkeenomistajien päätöksenteosta säädetään osakeyhtiölain 5 luvun 1 §:ssä, jonka mukaan osakkeenomistajat käyttävät valtaansa yhtiökokouksessa. Yhtiökokous päättää sille lain nojalla kuuluvista asioista, kuten osakeyhtiölain 5 luvun 2 §:ssä säädetään. Yhtiökokous voi myös päättää hallituksen tai toimitusjohtajan yleistöimivaltaan kuuluvasta asiasta, jos yhtiöjärjestyksessä niin määrätään. Yhtiön hallitus voi myös saattaa omaansa tai toimitusjohtajan yleistöimivaltaan kuuluvan asian yhtiökokouksen päätettäväksi, kuten osakeyhtiölain 6 luvun 7 §:ssä säädetään.

Omistajaohjauslaissa valtioonemmistöisellä yhtiöllä tarkoitetaan osakeyhtiötä, jossa valtiolla on osakkeiden tuottamassa äänimäärässä enemmistö. Valtion osakkuusyhtiöllä taas tarkoitetaan osakeyhtiötä, jossa valtio on osakkeenomistajana, mutta ei kuitenkaan omaa enemmistöä osakkeiden tuottamasta äänimäärästä.

Valtion kehitysyhtiöillä taas tarkoitetaan valtioonemmistöistä yhtiötä, jonka tehtävänä on omistaa ja hallinnoida toisia valtion omistamia osakeyhtiöitä, sekä luovuttaa tai hankkia niiden osakkeita. Tällaisia yhtiöitä ovat esimerkiksi Valtion kehitysyhtiö Vake Oy sekä Solidium Oy. Vake Oy keskittyy toiminnassaan pääasiassa yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen<sup>7</sup>, kun taas Solidium Oy:n tehtävänä on vahvistaa kotimaista omistusta yhtiöissä, sekä kasvattaa omistustensa arvoa<sup>8</sup>.

Toimivalta omistajaohjauksessa jakautuu usealle eri taholle. Kun kyseessä on valtion yhtiöomistusta koskeva päätös, joka koskee määräysvallan hankkimista tai määräysvallasta luopumista, päätäntävalta on eduskunnalla. Eduskunnan suostumuksesta omistus- tai yritysjärjestelyä koskevissa asioissa säädetään tarkemmin omistajaohjauslain 3 §:ssä. Omistajaohjauslain 3 §:n mukaan eduskunnan suostumus vaaditaan, kun kyseessä on omistus- tai yritysjärjestelyjä koskeva päätös, jonka seurauksena valtio lakkaa olemasta yhtiön ainoa omistaja, luopuu enemmistöstään yhtiössä tai jos valtion osuus kaikkien osakkeiden tuottamasta äänivallasta yhtiössä laskee yhteen kolmasosaan tai sitä pienemmäksi. Lain mukaan eduskunnan suostumusta ei vaadita järjestelyyn, jonka tuloksena syntyvässä yhtiössä valtiolla on eduskunnan aikaisemman päätöksen mukainen äänivaltaosuus. Näin ollen voidaan sanoa, että eduskunnan suostumusta vaaditaan yleisesti ottaen järjestelyissä, joiden seurauksena valtion asema tai päätäntävalta yhtiössä muuttuu huomattavasti.

---

<sup>7</sup> ks. Valtion kehitysyhtiö Vake Oy:n perustehtävä.

<sup>8</sup> ks. Solidium Oy:n Internet-sivu.

Kun kyse on muun muassa valtion omistajapolitiikan ja omistajaohjauksen yleisistä periaatteista ja toimiohjeista, toimivalta kuuluu valtioneuvostolle. Valtioneuvoston toimivallasta säädetään omistajaohjauslain 4 §:ssä. Omistajaohjauslain 4 §:ssä määritellään tarkemmin tehtävät, jotka kuuluvat valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistavaksi. Näihin tehtäviin kuuluu muun muassa osakkeiden luovuttamista ja hankintaa koskevat asiat valtioenemmistöisissä yhtiöissä ja valtion osakkuusyhtiöissä sekä valtion kehitysyhtiöiden suoraan omistamissa yhtiöissä. Lisäksi valtioneuvoston ratkaistavaksi kuuluu järjestelyt, jonka seurauksena valtion osuus yhtiön kaikkien osakkeiden tuottamasta äänivallasta muuttaa vähintään viidellä prosenttiyksiköllä tai muulla omistajavallan kannalta merkittävällä tavalla. Valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistavaksi kuuluvat myös asiat, jotka koskevat valtion myötävaikutusta päätökseen, jolla yhtiö asetetaan selvitystilaan.

Yleisesti ottaen voidaan siis sanoa, että valtioneuvoston päättävältään kuuluvat omistajaohjauksen periaatteita koskevat ohjeet sekä sellaiset yhtiöiden omistuksiin liittyvät järjestelyt, jotka eivät ole tarpeeksi merkittäviä vaatiakseen eduskunnan suostumusta<sup>9</sup>. Valtionyhtiöiden ohjaus ja hallinto kuuluvat valtioneuvoston vastuulle, koska ne ovat vallan kolmijako-opin mukaista toimeenpanovaltaa<sup>10</sup>.

Kuten edellä on selvitetty, valtioneuvoston rooli valtion omistajaohjauksessa on hyvin keskeinen. Esimerkiksi valtionyhtiöiden omistajaohjauksessa ja -valvonnassa valtioneuvoston rooli on huomattava siitä syystä, että sen tehtäviin kuuluu valmistella valtion talousarvio eduskunnan hyväksyttäväksi, jolloin valtionyhtiöitä koskevien määrärahakysymyksienkin valmistelu kuuluu valtioneuvostolle<sup>11</sup>. Tästä johtuen valtioneuvoston vaikutusvalta myös eduskunnan päätöksiin on huomattava<sup>12</sup>. Valtioneuvoston roolia omistajaohjauksessa korostaa myös se, että sillä on oikeus nimittää edustajansa yhtiökokoukseen<sup>13</sup>. Valtioneuvosto voi antaa ohjeita nimittämällensä edustajalle, joka voi näin ollen tuoda valtio-omistajan kannan yhtiökokouksen tietoon ja näin valtioneuvosto pystyy vaikuttamaan omistajavallan käyttöön konkreettisesti<sup>14</sup>.

Omistajaohjauksesta vastaavien ministeriöiden toimivallasta säädetään omistajaohjauslain 5 §:ssä. Omistajaohjauslain 5 §:n mukaan omistajaohjauksesta vastaavien ministeriöiden toimivaltaan kuuluu valtion edustajien määrääminen yhtiökokouksiin ja toimiohjeiden antaminen heille sekä niiden

---

<sup>9</sup> ks. Eilavaara, Sarja 1999, s.138.

<sup>10</sup> Eilavaara, Sarja 1999, s.139.

<sup>11</sup> Eilavaara, Sarja 1999, s. 140.

<sup>12</sup> Eilavaara, Sarja 1999, s. 140.

<sup>13</sup> Eilavaara, Sarja 1999, s. 141.

<sup>14</sup> Eilavaara, Sarja 1999, s. 141.

oikeuksien käyttäminen, jotka valtiolle omistajan ominaisuudessa kuuluu. Ministeriöiden toimivaltaan kuuluu myös muu omistajaohjaus. Lisäksi ministeriöt ratkaisevat asiat, jotka liittyvät järjestelyihin joissa valtion äänivalta yhtiöissä muuttuu sellaisella tavalla, joka ei kuulu valtioneuvoston toimivallan piiriin. Laissa ei yksilöidä tietyille ministeriölle kuuluvia valtuuksia millään tavalla. Tutkimuksen mukaan tärkeitä ministeriöiden ohjauskeinoja ovat rahoitus- ja tavoiteohjaus<sup>15</sup>.

## 2.2 Omistajaohjauksen periaatteet

Valtion omistajaohjauksessa noudatetaan lainsäädännön lisäksi hyvää hallintotapaa eli corporate governancea, joka tarkoittaa hyvää ja toimivaa päätösvallan ja valvonnan kokonaisuutta. Valtion omistajaohjauksessa noudatetaan Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) -maiden yhteistyöhön perustuvia OECD Principles of Corporate Governance-ohjeita<sup>16</sup>. OECD on kansainvälinen järjestä, jonka tavoitteena on taloudellinen yhteistyö ja kehitys<sup>17</sup>.

OECD Principles of Governance-ohjeiden tarkoitus on auttaa yhtiöiden käytännöistä päättäviä arvioimaan ja parantamaan hyvän hallintotavan laillisia, sääntelyllisiä sekä institutionaalisia puitteita taloudellisen tehokkuuden, kestävä kasvun ja taloudellisen vakauden näkökulmasta<sup>18</sup>. Ohjeiden mukaan hyvän hallinnon tarkoituksena on lisäksi auttaa rakentamaan luottamuksen, läpinäkyvyyden ja vastuullisuuden ilmapiiiri, joka on tarpeen kun kyseessä on pitkäaikaiset sijoitukset, taloudellinen vakaus ja liiketoiminnan rehellisyys<sup>19</sup>. Mahdollisesti olennaisimpia kohtia OECD Principles of Governance -ohjeissa valtion omistajaohjauksen kannalta ovat ohjeiden kappaleissa IV ja V käsiteltävät osakkeenomistajan roolit hyvässä hallinnossa sekä tiedonantaminen ja läpinäkyvyys.

Kuten IV kappaleessa mainitaan, määräytyvät osakkeenomistajan oikeudet lain tai yhteisten sopimusten kautta<sup>20</sup>. Suomessa osakkeenomistajien oikeuksista yhtiön päätöksenteossa säädetään osakeyhtiölaissa (624/2006), jonka 5 luvun 1 §:ssä säädetään osakkeenomistajien päätöksenteosta. Lain mukaan osakkeenomistajat käyttävät valtaansa yhtiökokouksessa. Osakkeenomistajan lainmukainen vallankäyttö tulee valtion omistajaohjauksessa ottaa huomioon erityisesti valtion omistajaohjauksen vahvasti poliittisen luonteen vuoksi.

---

<sup>15</sup> Eilavaara, Sarja 1999, s. 142.

<sup>16</sup> ks. Valtioneuvoston kanslian Internet-sivu, omistajaohjaus - lainsäädäntö ja hyvä hallintotapa.

<sup>17</sup> Lisätietoa OECD:sta ks. OECD – Who we are.

<sup>18</sup> G20/OECD Principles of Corporate Governance s. 3.

<sup>19</sup> G20/OECD Principles of Corporate Governance s. 7.

<sup>20</sup> G20/OECD Principles of Corporate Governance s. 34.

Valtion omistajaohjauksessa on sattunut tapauksia, joissa on liikuttu hyvinkin harmaalla alueella. Esimerkkinä voidaan mainita joitakin vuosia sitten sattunut Arctia Shippingin tapaus, jonka vuoksi tuolloin omistajaohjauksesta vastuussa ollut ministeri Hautala joutui eroamaan tehtävästään tapauksesta aiheutuneen kohun myötä<sup>21</sup>. Kohussa oli kyse siitä, että omistajaohjauksesta vastaava ministeri Hautala yritti toimillaan vaikuttaa asiaan, joka kuului ensisijaisesti yhtiön toimitusjohtajan toimivaltaan. Asiasta tehtiin useita kanteluita valtioneuvoston oikeuskanslerille, joka ratkaisussaan OKV/1601/1/2013 totesi, että asianosaiset eivät ole virkatoimessaan menettelleet lainvastaisesti. Asiassa oli kuitenkin poikettu tavanomaisesta toimivallanjaosta, joka oli oikeuskanslerin mukaan omiaan hämärtämään vastuuta yhtiön tuloksesta<sup>22</sup>.

OECD Principles of Corporate Governance-ohjeiden V kappaleessa käsiteltävät tiedonanto ja läpinäkyvyys ovat valtion omistamissa yhtiöissä huomattavassa roolissa. Ohjeiden mukaan hyvän hallinnon puitteissa tulisi varmistaa, että kaikki materiaalit koskien yhtiön taloudellista tilannetta, suorittamista, omistajia sekä hallintoa tulee paljastaa tarkasti sekä ajantasaisesti<sup>23</sup>. On myös suotavaa, että kaikki säännöllisen raportoinnin välillä esiin nousevat asiat tuodaan esiin ajantasaisesti<sup>24</sup>. Tietojen julkistaminen auttaa parantamaan yhtiön rakenteen ja toimintojen yleistä ymmärtämistä, sekä parantamaan yhtiön käytäntöjä ja suorittamista ympäristöystävällisiä ja eettisiä normeja noudattaen<sup>25</sup>.

## 2.3 Omistajaohjauksen tavoitteet

Valtion omistajaohjauksella on monia erilaisia tavoitteita. Tavoitteita eritellään tarkemmin hyvän hallintotavan lisäksi myös valtioneuvoston periaatepäätöksissä. Jokainen hallitus tekee toimikaudellaan omat periaatepäätöksensä valtion omistajapolitiikasta. Vuosina 2007-2016 tehtyjen omistajapolitiikan periaatepäätösten perusteella voidaan todeta, että yksi keskeisistä tavoitteista omistajaohjauksessa on yritys vastuun eli yritysten yhteiskuntavastuun korostaminen<sup>26</sup>.

Perinteisesti yhteiskuntavastuulla on tarkoitettu sellaista vastuuta esimerkiksi ympäristöstä, työntekijöistä, kuluttajista, lähiyhteisöistä ja sidosryhmistä, joka ylittää lainsäädännön

---

<sup>21</sup> ks. YLE 11.10.2013.

<sup>22</sup> Valtioneuvoston oikeuskanslerin ratkaisu OKV/1601/1/2013, s.9.

<sup>23</sup> G20/OECD Principles of Corporate Governance, s. 37.

<sup>24</sup> G20/OECD Principles of Corporate Governance, s. 37.

<sup>25</sup> G20/OECD Principles of Corporate Governance, s. 38.

<sup>26</sup> Tuominen-Thuesen ym. 2019, s. 32.

vähimmäisvaatimukset<sup>27</sup>. Yhteiskuntavastuun määritelmään kuuluu lisäksi ympäristövastuuseen, sosiaaliseen vastuuseen ja taloudelliseen vastuuseen liittyvien näkökulmien huomioiminen siten, että ne ovat liiketoiminnalle eduksi ja kasvattavat liiketoiminnan arvoa pitkällä tähtäimellä<sup>28</sup>. Ympäristövastuun piiriin kuuluu muun muassa ilmastonmuutokseen vastaaminen ja ympäristömyönteisyys, sosiaaliseen vastuun ytimeen puolestaan ihmisoikeudet ja taloudelliseen vastuuseen kuuluu muun muassa taloudellinen hyvinvointi sekä korruption ja lahjonnan vastaiset toimet<sup>29</sup>.

Yhteiskuntavastuun käsite on ollut säännöllisesti mukana valtioneuvoston valtion omistajapolitiikkaa koskevissa periaatepäätöksissä jo vuodesta 2011 asti<sup>30</sup>. Esimerkiksi vuoden 2016 valtioneuvoston omistajapolitiikkaa koskevassa periaatepäätöksessä on linjattu, että valtio-omistaja odottaa yritys vastuun vahvaa integroimista yrityksen liiketoimintaan<sup>31</sup>. Periaatepäätöksen mukaan valtion kokonaan omistamien ja enemmistöomisteisten yritysten tulee yhtiökokouksissa raportoida asetettujen yritystavoitteiden saavuttamisesta, tavoitteiden saavuttamiseksi tehdyistä toimenpiteistä sekä seuraavien vuosien tavoitteista<sup>32</sup>.

Yhteiskuntavastuusta ei toistaiseksi ole säädetty lailla, mutta tilanne saattaa muuttua tulevaisuudessa. Työ- ja elinkeinoministeriö on hankkimassa yritys vastuulaista oikeudellisen selvityksen, jonka tehtävä on selvittää, millainen yrityksille asetettava asianmukaisen huolellisuuden oikeudellinen velvoite voisi olla. Selvityksen tarkoituksena on myös kartoittaa, miten huolellisuusvelvoite toimisi suhteessa voimassa olevaan lainsäädäntöön ja miten velvoite ottaisi huomioon eri toimialat ja erikokoiset yritykset. Selvityksen on tarkoitus olla valmis 31.5.2020 mennessä.<sup>33</sup>

Vaikka yhteiskuntavastuusta ei säädetä lailla, on sen noudattaminen valtion omistamissa yhtiöissä erittäin suotavaa. Yhteiskuntavastuun noudattamisen puolesta puhuu esimerkiksi se, että yhteiskuntavastuun yhdestä osa-alueesta, ympäristövastuusta, säädetään jo perustuslain (731/1999) tasolla. Perustuslain 20 §:ssä säädetään, että julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön. Lisäksi taloudelliseen vastuuseen kuuluvien korruption ja lahjonnan

---

<sup>27</sup> Valtioneuvoston periaatepäätös yhteiskuntavastuusta 22.11.2012, s. 1.

<sup>28</sup> Tuominen-Thuesen ym. 2019, s. 50.

<sup>29</sup> Tuominen-Thuesen ym. 2019, s. 51.

<sup>30</sup> Wacker 2019, s. 291-292.

<sup>31</sup> Valtion omistajapolitiikkaa koskeva periaatepäätös 13.5.2016, s. 31.

<sup>32</sup> Valtion omistajapolitiikkaa koskeva periaatepäätös 13.5.2016, s. 31.

<sup>33</sup> Työ- ja elinkeinoministeriön tiedote 3.10.2019.



vastaisten toimien olisi hyvä kuulua valtion yhtiöiden toimintatapoihin, sillä ne kuuluvat myös valtion omistajaohjauksessa noudatettavien OECD Principles of Corporate Governance -ohjeisiin<sup>34</sup>.

Valtion kokonaan omistamissa yhtiöissä yhteiskuntavastuun noudattaminen on yksinkertaista, sillä ainoana omistajana valtion ei tarvitse ottaa minkään muun tahon intressejä huomioon. Toisin on yhtiöissä, joissa on valtion lisäksi myös muita omistajia. Muun muassa pörssiyhtiöissä yksityiset osakkeenomistajat voivat suhtautua yhteiskuntavastuuseen eri tavalla<sup>35</sup>. Toisaalta yhä vastuullisemmaksi muuttuvassa mielipideilmastossa myös osakkeenomistajien pitää osata muuttaa intressejään sopivalla tavalla. Yhteiskuntavastuuta voidaan pitää yrityksen kuvaan ja menestymiseen vaikuttavana kilpailutekijänä<sup>36</sup>. Näin ollen yhteiskuntavastuuta voidaan käyttää osakeyhtiöiden lailla säädettyyn tarkoitukseen (osakeyhtiölaki 624/2006, 5 §), eli voiton tuottamiseen osakkeenomistajille.

Valtion on omistuksessa on myös useita yhtiöitä, jotka toimivat markkinaehtoisesti. Tämä tarkoittaa sitä, että niiden tulee olla kaikin tavoin vertailukelpoisia samalla alalla toimivien muiden yritysten kanssa<sup>37</sup>. Valtion omistamien markkinaehtoisten yhtiöiden, kuten tavallistenkin osakeyhtiöiden, tavoitteena on päästä parhaaseen mahdolliseen tulokseen ja tuottaa omistajalleen lisäarvoa.

Omistajaohjauksen tavoitteiden saavuttamisessa yksi olennainen keino on valtion yhtiöiden johdon ja henkilöstön palkitseminen. Vuoden 2007 valtion omistajapolitiikkaa koskevassa periaatepäätöksessä on todettu, että yksi omistajaohjauksen keskeisistä tehtävistä on yhtiöiden kilpailukyvyyn turvaaminen siltä osin, kuin omistaja voi siihen toimillaan vaikuttaa. Periaatepäätöksen mukaan palkkaus ja palkitsemisjärjestelmät kuuluvat kilpailukykyä parantaviin toimiin.<sup>38</sup>

Valtion omistamien yhtiöiden johdon palkitsemisessa noudatetaan talouspoliittisen ministerivaliokunnan kannanoton linjaamia periaatteita. Kannanotossa linjataan muun muassa siitä, mitä kiinteään kokonaispalkkaan kuuluu ja mihin muuttuva palkanosa perustuu. Lisäksi siinä otetaan kantaa tavoitteiden toteutumisen perusteella maksettavien palkkioiden kokonaismäärään. Kannanottoon sisältyy myös vaatimus lisäpalkkioihin liittyvistä ehdoista, jotta niitä voidaan peruuttaa tai kohtuullistaa tarvittaessa. Palkitsemisen tulee myös olla oikeudenmukaista siten, että myös muuta henkilöstöä motivoidaan ja palkitaan. Kannanoton mukaan päätökset palkitsemisesta kuuluvat yhtiön

---

<sup>34</sup> G20/OECD Principles of Corporate Governance, s. 10.

<sup>35</sup> Wacker 2019, s. 293.

<sup>36</sup> Hirvonen, Niskakangas, Steiner 2003, s.77.

<sup>37</sup> Valtion omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös 7.6.2007, s. 2.

<sup>38</sup> Tuominen-Thuesen ym. 2019, s. 45.

hallitukselle ja koska kyseessä on valtion omistamat yhtiöt, tulee palkitsemisen olla mahdollisimman avointa.<sup>39</sup>

Valtion yhtiöiden johdon palkitsemisessa on ollut myös omat ongelmansa. Eräässä selvityksessä, joka tosin on tehty ennen aiemmin mainittua talouspoliittisen ministerivaliokunnan kannanottoa, on todettu, että valtionyhtiöissä tulospalkkioiden määräytymisperusteet ja palkitsemisjärjestelmien rakentamisprosessi eivät ole olleet läpinäkyviä<sup>40</sup>. Ongelmia palkitsemisjärjestelmissä on ilmennyt myös myöhemmissä tutkimuksissa, joten ongelma ei ole selvästikään poistunut<sup>41</sup>.

Palkitsemisjärjestelmien ongelmien ajankohtaisuudesta kertoo esimerkiksi muutokset, jotka tehtiin myöhemmin tässä tutkielmassa tarkemmin käsiteltävän Veikkauksen palkitsemisjärjestelmään. Laajan kritiikin seurauksena Veikkauksen toimitapoihin tuli monia muutoksia, joista yksi oli palkitsemisjärjestelmän uudistaminen. Palkitsemisjärjestelmää muutettiin siten, että siihen lisättiin vastuullisuusmittari, jonka tarkoitus on varmistaa, että yhtiö ei tee tulosta peliongelmiin lisääntymisen kustannuksella<sup>42</sup>. Muutos on varsin tarpeellinen, sillä se kannustaa yhtiön johtoa kehittämään yhtiön toimintaa siihen suuntaan, että Veikkauksen arpajaislaissa (1047/2001) säädetty erityistehtävä saadaan hoidettua tehokkaammin.

Valtion omistajaohjauksen tavoitteista puhuttaessa on myös otettava huomioon, että valtion on aina sitouduttava kehittämään omistuksiaan pitkäaikaisesti. Pitkäjänteisyyden vaatimus johtuu omistajaohjauslaissa säädetystä vaatimuksesta, jonka mukaan eduskunnan on annettava suostumuksensa tapauksissa, joissa omistus- tai yritysjärjestely muuttuu siten, että valtio lakkaa olemasta yrityksen ainoa omistaja, luopuu enemmistöstään yhtiössä tai jos valtion osuus laskee yhteen kolmasosaan tai sitä pienemmäksi. Vaatimus eduskunnan suostumuksesta johtaa siihen, että valtio ei pysty luopumaan omistuksestaan samalla tavalla, kuin muut osakkaat<sup>43</sup>.

## **2.4 Omistajaohjauksen valvonta**

Valtion omistajaohjauksen valvonnasta vastaavat toimielimet ovat eduskunnan tarkastusvaliokunta sekä valtiontalouden tarkastusvirasto<sup>44</sup> (jäljempänä VTV). Molemmat toimielimet ovat eduskunnan yhteydessä. Eduskunnalla ei ollut pitkään käytössään kunnollisia keinoja, joiden avulla oltaisiin voitu

---

<sup>39</sup> Talouspoliittisen ministerivaliokunnan kannanotto yritysjohtoon ja avainhenkilöiden palkitsemisesta 13.8.2012.

<sup>40</sup> Ikäheimo ym. 2007, s. 76.

<sup>41</sup> ks. esim. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 7/2013, s. 36.

<sup>42</sup> Ministeri Sirpa Paateron tiedotustilaisuus Veikkauksen tilanteesta 5.9.2019.

<sup>43</sup> Kaisanlahti 2001, s. 19.

<sup>44</sup> Wacker 2019, s. 293.

systemaattisesti valvoa valtion omistajaohjausta<sup>45</sup>, mutta tämä kuitenkin muuttui omistajaohjauksen vuosikertomuksen muututtua valtiopäiväasiakirjaksi. Mainittu muutos pantiin alulle, kun eduskunnan tarkastusvaliokunta mietinnössään 11/2010 vp ehdotti, että eduskunnan tulisi edellyttää hallitukselta vuotuista kertomusta valtion omistajaohjauksesta<sup>46</sup>.

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan toimialaan kuuluu omistajaohjauksen valvonnan lisäksi laajasti valtion talouden valvonnan tehtäviä. Tarkastusvaliokunta käsittelee eduskunnalle annettavat monien eri tahojen toimittamat kertomukset sekä valmistelee valtion taloudenhoitoa koskevat asiat. Lisäksi tarkastusvaliokunnalla on oikeus ottaa käsiteltäväkseen omasta aloitteestaan toimialaansa kuuluvia asioita ja laatia näistä mietintöjä eduskunnan täysistunnolle.<sup>47</sup>

VTV:n tehtävistä ja asemasta säädetään laissa valtiontalouden tarkastusvirastosta (676/2000), jonka mukaan tarkastusviraston tehtäviin kuuluu valtion taloudenhoidon laillisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden sekä valtion talousarvion noudattamisen tarkastaminen. VTV:n tarkastusoikeuksista säädetään lain 2 §:ssä, jonka mukaan tarkastusvirastolla on oikeus tarkastaa valtion viranomaisia, laitoksia, liikelaitoksia, liikelaitoskonserneja ja valtion rahastoja, sekä valtionmääräysvallassa olevia yhtiöitä ja muita lain 19 §:ssä tarkoitettuja yhtiöitä erityisesti sen selvittämiseksi, miten valtion omistajaohjausta ja osakasvaltaa on käytetty.

Lisäksi VTV:lla on oikeus tarkistaa valtiolta varoja tai muuta taloudellista tukea saaneita tahoja sen selvittämiseksi, ovatko varojen tai muun taloudellisen tuen tai edun saamiseksi annetut tiedot oikeat, onko myöntämispäätöksessä määrättyjä ehtoja noudatettu ja onko varat tai muu taloudellinen tuki tai etu käytetty siihen tarkoitukseen, johon ne on annettu.

Tarkastusvirastolla on oikeus tarkastaa myös yhteisöjä ja oikeushenkilöitä, jotka ovat saaneet valtiolta luvan hankkia varoja tiettyyn tarkoitukseen valtion viranomaisten käytettäväksi tai edelleen jaettavaksi. Myös kaikkien tahojen, joille on uskottu valtion varojen käyttöä, omaisuuden hoitoa tai tilinpitoa koskeva tehtävä, tarkastaminen kuuluu VTV:lle. Valtion viranomaisten hallussa olevat muille kuuluvat varat, joista valtio on vastuussa, ovat myös VTV:n tarkastettavissa. Tarkastusvirastolla ei ole tarkastusoikeutta yksityisen henkilön saamiin varoihin tai muuhun taloudelliseen tukeen tai etuun, joka on tarkoitettu yksityisen henkilön omiin henkilökohtaisiin tai perheensä tarpeisiin tai kotitaloutensa suoranaiseen tukemiseen.

---

<sup>45</sup> ks. TrVM 11/2010 s.3.

<sup>46</sup> TrVM 11/2010 s. 6.

<sup>47</sup> ks. Eduskunnan tarkastusvaliokunta.

VTV:lle on taattu laajat tiedonsaantioikeudet perustuslain (731/1999) 90 §:ssä.

Tosiasiallisia keinoja, joilla omistajaohjausta valvotaan, ovat muun muassa kertomusmenettely<sup>48</sup>, suulliset kuulemiset sekä valvontakäynnit valvontakohteessa<sup>49</sup>. Kertomusmenettely on keskeinen keino, jota eduskunta käyttää valtiontalouden valvonnassa ja eduskunnan tarkastusvaliokunnan tehtävä on näiden kertomusten käsittely eduskunnan täysistuntoa varten<sup>50</sup>. Aiemmin valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston laatima vuosikertomus ei ollut muodoltaan valtiopäiväasiakirja, mutta vuodesta 2013 alkaen omistajaohjauksesta on raportoitu eduskunnalle osana hallituksen vuosikertomusta<sup>51</sup>. Näin omistajaohjausasiat tulivat valtiopäiväasiakirjan muodossa eduskunnan käsiteltäväksi.

Vuonna 2016 eduskunnan roolia omistajaohjauksessa vahvistettiin entisestään, kun omistajaohjauksen tueksi perustettiin parlamentaarinen neuvottelukunta, jonka tehtäväksi tuli käsitellä valtion yhtiöomistuksen toimintapolitiikkaa neuvoa-antavasti sekä myös omistajaohjauksen toimintaperiaatteita ja eduskuntavaltuuksien rajoja yleisellä tasolla koskevia kysymyksiä<sup>52</sup>. Yhtiökohtaiset asiat eivät ole neuvottelukunnan vastuulla<sup>53</sup>. Neuvottelutoimikunta koostuu eduskuntapuolueiden kansanedustajista ja sen toimikausi päättyy eduskunnan toimikauden päättyessä<sup>54</sup>.

Eduskunnan yhteyteen kuuluvat eduskunnan tarkastusvaliokunta ja valtiontalouden tarkastusvirasto kuuluvat valtionyhtiöiden valvontaa hoitavaan viralliseen valvontajärjestelmään. Virallisen järjestelmän lisäksi yhtiöiden valvontaa hoidetaan epävirallisen valvonnan kautta. Epävirallista valvontaa hoitavat tahot, joilla ei ole virallista asemaa valtionyhtiöiden valvonnassa. Epävirallisessa valvonnassa käytetään passiivisen valvonnan keinoja, jotka voidaan jakaa repressiivisen valvonnan keinoihin ja keinoihin, joilla epävirallisen valvonnan tahojen keräämää tietoa toimitetaan virallisen ohjaus- ja valvontajärjestelmän subjekteille.<sup>55</sup>

Tärkeimpiä epävirallisen valvonnan toimijoita ovat poliittiset puolueet, ammattiyhdistysliikkeet, yksityiset yritykset, tiedotusvälineet ja muut painostusryhmät. Nykyään epävirallista valvontaa voivat

---

<sup>48</sup> Kertomusmenettelystä ks. Wacker 2019, s. 294.

<sup>49</sup> Wacker 2019, s. 293.

<sup>50</sup> Wacker 2019, s. 294.

<sup>51</sup> Wacker 2019, s. 294.

<sup>52</sup> Valtion omistajapolitiikkaa koskeva periaatepäätös 13.5.2016, s. 5.

<sup>53</sup> Valtion omistajapolitiikkaa koskeva periaatepäätös 13.5.2016, s.5.

<sup>54</sup> Valtion omistajaohjauksen parlamentaarinen neuvottelukunta.

<sup>55</sup> Eilavaara, Sarja 1999, s. 366.

osaltaan hoitaa myös tavalliset kansalaiset, sillä tiedon hankkiminen on paljon helpompaa kuin ennen. Hankitun tiedon levittämiseen on myös saatavilla tehokkaita keinoja, joita ei aikaisemmin ole ollut. Edellä mainitut tahot tuovat esiin omia intressejään valtionyhtiöiden toiminnasta, jotka useimmiten eroavat valtionyhtiöiden intresseistä.

Edellä mainituista tahoista poliittisten puolueiden rooli valtionyhtiöiden ja omistajavallan käytön valvojana ei ole täysin yksiselitteinen. Puolueet harjoittavat luonnollisesti myös valtionyhtiöiden virallista valvontaa esimerkiksi nimeämällä edustajiaan yhtiöiden hallintoneuvostoihin. Puolue voi myös turvautua epävirallisen valvonnan keinoihin, jos sen vaikutusvalta virallisen valvonnan puolella ei ole sen intressien edistämiseksi riittävää. Puolueiden epävirallisen valvonnan keinot liittyvät useimmiten tiedotusvälineiden käyttöön, jotka myös osaltaan hoitavat epävirallisen valvonnan tehtäviä.<sup>56</sup>

Edellä esitetyn perusteella voidaan todeta, että valtion omistajaohjauksen valvonta on varsin kattavaa. Sitä hoitaa useat sekä viralliset, että epäviralliset tahot joilla molemmilla on laaja valikoima keinoja käytössään valvontatehtävän hoitamiseksi. Valvonnan puolesta on vahvat edellytykset sille, että omistajaohjaus on lain mukaista ja mahdolliset väärinkäytökset eivät jää huomaamatta.

---

<sup>56</sup> Eilavaara, Sarja 1999, s. 367.

### **3 ERITYISTEHTÄVÄYHTIÖIDEN OMISTAJAOHJAUS**

#### **3.1 Valtio-omisteiset erityistehtäväyhtiöt**

Valtiolla on omistuksessaan useita erityistehtäviä hoitavia yhtiötä. Nämä yhtiöt toimivat monilla eri aloilla ja niillä kaikilla on omat strategiset intressinsä, jotka ovat ensisijaisesti yhteiskunnallisia<sup>57</sup>. Yhteiskunnallisten tavoitteiden lisäksi erityistehtäväyhtiöillä on myös yleistavoitteena kannattava toiminta<sup>58</sup>. Erityistehtäväyhtiöiden omistajaohjauksesta vastaavat sektoriministeriöt sekä valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto<sup>59</sup>.

Toisin kuin valtion omistamat markkinaehtoiset yhtiöt, erityistehtäväyhtiöt eivät toimi ensisijaisesti kaupallisin ehdoin. Erityistehtäväyhtiöillä on hoidettavanaan valtion niille osoittamat tehtävät, jonka vuoksi niitä ohjataan erityistehtävätavoittein. Erityistehtäväyhtiöiden tavoitteet ovat ensisijaisesti yhteiskunnallisia, joten tästä syystä yhtiöiden kaupalliset tavoitteet jäävät taka-alalle.<sup>60</sup>

Erityistehtäväyhtiöiden omistajaohjaus on pääpiirteittäin samanlaista kuin markkinaehtoisten yhtiöiden, joissa valtio on omistajana. Kuten muidenkin valtion omistamien yhtiöiden, myös erityistehtäväyhtiöiden omistajaohjauksessa noudatetaan omistajaohjauslain (1368/2007), osakeyhtiölain (624/2006) sekä perustuslain (731/1999) säännöksiä. Erityistehtäväyhtiöiden omistajaohjauksen sääntely poikkeaa markkinaehtoisista yhtiöistä siten, että monien erityistehtäväyhtiöiden omistajaohjaukseen vaikuttaa edellä mainittujen säädösten lisäksi myös erillislait, mikä vaikuttaa valtion omistajapolitiikkaan ja omistajaohjauksen hoitamiseen<sup>61</sup>. Yhteiskunnallisten tavoitteidensa vuoksi erityistehtävää hoitavien yhtiöiden tulisi säilyä valtion yksinomistuksessa tai vähintään valtion määräysvallassa<sup>62</sup>.

#### **3.2 Erityistehtäväyhtiöiden tehtävät**

Jokaisella erityistehtäväyhtiöllä on omat tehtävänsä. Yhtiöt toimivat aloilla, joiden kehittäminen sekä toiminnan turvaaminen kuuluvat vahvasti valtion strategiaan intresseihin. Kuten edellisessä kappaleessa on mainittu, joidenkin yhtiöiden tehtävistä säädetään muun yhtiön toimintaan ja omistajaohjaukseen liittyvän lainsäädännön lisäksi erillislaeilla. Erillislaeissa määritellään niiden

---

<sup>57</sup> ks. Luettelo valtion erityistehtäväyhtiöistä ja niiden strategisista intresseistä.

<sup>58</sup> Vuoria 2004 s. 28-29.

<sup>59</sup> ks. Luettelo valtion erityistehtäväyhtiöistä ja niiden strategisista intresseistä.

<sup>60</sup> Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 7/2013 s. 7.

<sup>61</sup> Valtion omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös 3.11.2011, s. 3.

<sup>62</sup> Valtion omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös 3.11.2011, s. 3.

yhtiöiden erityistehtävät, joita säädökset koskevat. Tällä hetkellä valtion omistuksessa olevat erityistehtävayhtiöt, joiden toiminnasta säädetään erillislailla, ovat seuraavat:

- Alko Oy. Erityistehtävä perustuu alkoholilakiin (1102/2017) sekä alkoholiyhtiön toiminnasta annettuun asetukseen (243/2000).
- Finavia Oy. Erityistehtävä perustuu ilmailulakiin (864/2014) sekä lakiin ilmailulaitoksen muuttamisesta osakeyhtiöksi (877/2009).
- Finnpiilot Pilotage Oy. Erityistehtävä perustuu luotsauslaissa (940/2003) määriteltyyn monopoliasemaan.
- Finnvera Oyj. Erityistehtävä perustuu lakiin valtion erityisrahoitusyhtiöstä (443/1998).
- Hansel Oy. Erityistehtävä perustuu lakiin Hansel Oy -nimisestä osakeyhtiöstä (1096/2008).
- HAUS Kehittämiskeskus Oy. Erityistehtävä perustuu lakiin Haus kehittämiskeskus Oy -nimisestä osakeyhtiöstä (944/2009).
- Hevosopisto Oy. Erityistehtävä perustuu lakiin ammatillisesta koulutuksesta (531/2017).
- Suomen Erillisverkot Oy. Erityistehtävä perustuu lakiin sähköisen viestinnän palveluista (917/2014) sekä lakiin julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta (10/2015).
- Suomen Ilmailuopisto Oy. Erityistehtävä perustuu lakiin ammatillisesta koulutuksesta (531/2017).
- Suomen Teollisuussijoitus Oy. Erityistehtävä perustuu lakiin Suomen Teollisuussijoitus Oy -nimisestä valtionyhtiöstä (1352/1999).
- Teollisen yhteistyön rahasto (Finnfund) Oy. Erityistehtävä perustuu lakiin Teollisen yhteistyön rahasto Oy -nimisestä osakeyhtiöstä (291/1979).
- Veikkaus Oy. Erityistehtävä perustuu arpajaislakiin (1047/2001).
- Yleisradio Oy. Erityistehtävä perustuu lakiin Yleisradio Oy:stä (1380/1993).<sup>63</sup>

Edellä listatuilla yhtiöillä on monia erilaisia tehtäviä sekä yhteiskunnallisia tavoitteita. Esimerkiksi joidenkin näiden yhtiöiden tehtäviin kuuluu liikenteen ja infrastruktuurin ylläpitoa, joka on yhteiskunnallisesti merkittävä tavoite. Tällaisia yrityksiä ovat Finavia Oy, Finnpiilot Pilotage Oy sekä Suomen Erillisverkot Oy. Finavian tehtäviin kuuluu ilmailun edistämiseksi ylläpitää ja kehittää

---

<sup>63</sup> Luettelo valtion erityistehtävayhtiöistä ja niiden strategisista intresseistä.

valtion lentoasemaverkostoa ja Suomen lennonvarmistusjärjestelmää siviili- ja sotilasilmailun tarpeita varten sekä tarjota lennonvarmistuspalveluja Suomen vastuulla olevassa ilmatilassa, kuten lain Ilmailulaitoksen muuttamisesta osakeyhtiöksi (877/2009) 1 §:ssä säädetään. Finnpiilot Pilotagen tehtäviin taas kuuluu luotsaustoiminnan harjoittaminen, kuten siitä luotsauslaissa (940/2003) säädetään. Suomen Erillisverkot taas on vastuussa julkisen hallinnon viranomaisten käyttämien ja yhteiskunnan turvallisuuden varmistamiseen liittyvien tietoliikenneverkkojen rakentamisesta ja operoimisesta.<sup>64</sup>

Toisena esimerkkinä valtion erityistehtäväyhtiöiden yhteiskunnallisista tavoitteista voidaan mainita kansan terveyteen, hyvinvointiin sekä oikeusturvaan liittyvät tavoitteet. Näihin tavoitteisiin pyrkiviä tehtäviä edellä listatuista yhtiöistä hoitavat Alko Oy ja Veikkaus Oy. Alkon tavoitteena on huolehtia alkoholin vähittäismyynnistä alkoholin kulutuksesta aiheutuvia haittoja ehkäisevällä tavalla. Alkon toimintaa sääntelee asetus alkoholiyhtiön toiminnasta (243/2000). Lisäksi Alkon tulee toiminnassaan noudattaa alkoholilain (1102/2017) säännöksiä. Veikkauksen toiminnasta ja tehtävistä lisää jäljempänä.<sup>65</sup>

### **3.3 Erityistehtäväyhtiöiden hallinto**

Erityistehtäväyhtiöiden hallintoon liittyvistä toimista ovat vastuussa kunkin yhtiön omistajaohjausta toteuttava sektoriministeriö tai valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto. Omistajaohjauksesta vastuussa olevien ministeriöiden ja virastojen yksi perustehtävistä on valtio-omistajan yhtiökokousten päätöksentekoon liittyvien asioiden valmistelu. Yhtiön seurantaan osana omistajaohjausta kuuluu aina yhtiön vuosikertomuksen ja hallituksen toimintakertomuksen ja tilintarkastuskertomuksen läpikäynti. Vuonna 2013 julkaistussa VTV:n tarkastuskertomuksessa on todettu, että kaikki erityistehtäväyhtiöiden omistajaohjauksesta vastuussa olevat ministeriöt ja virastot ovat osana omistajaohjausta ja seurantaan pitäneet yhteyttä yhtiöiden johtoon. Yhtiöiden toimitusjohtajien ja hallitusten puheenjohtajien mielestä yhteydenpito on selvityksen mukaan ollut riittävää.<sup>66</sup>

Erityistehtäväyhtiöiden hallituksilla on merkittävä rooli yhtiöiden tavoitteiden saavuttamisessa. Tästä syystä on tärkeää, että hallituksen jäsenten valinnat tehdään huolellisesti ja tarkoin kriteerein. Vuoden 2016 omistajapolitiikkaa koskevan periaatepäätöksen mukaan hallituksen jäseniä valittaessa

---

<sup>64</sup> Luettelo valtion erityistehtäväyhtiöistä ja niiden strategisista intresseistä.

<sup>65</sup> Luettelo valtion erityistehtäväyhtiöistä ja niiden strategisista intresseistä.

<sup>66</sup> Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 7/2013, s. 22.



keskeisiä perusteita ovat ehdokkaiden kokemus ja asiantuntemus, hallitusten yhteistyökyvyn ja monipuolisen osaamisen varmistaminen sekä valtioneuvoston asettamien tasa-arvotavoitteiden noudattaminen. Valittujen hallitusjäsenten toimikaudet pyritään pitämään 5-7 vuoden pituisina.<sup>67</sup>

Mitään varsinaisia lakisääteisiä kriteereitä erityistehtäväyhtiöiden hallitusten jäsenten valinnassa ei osakeyhtiölain (624/2006) lisäksi ole. Osakeyhtiölaissa yhtiön hallituksen jäsenten valinnasta säädetään 6 luvun 9 §:ssä, jonka mukaan hallituksen jäsenet valitsee yhtiökokous, jollei yhtiöjärjestyksessä muuta määrätä. Valtio-omisteisissa erityistehtäväyhtiöissä tämä tarkoittaa sitä, että yhtiön hallituksen valitsee omistajaohjauksesta vastuussa oleva ministeriö tai valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto.

Erityistehtäväyhtiöiden hallitusten jäsenten valintojen ollessa ministeriöiden ja virastojen vastuulla on tarkoituksenmukaista, että myös jäsenten valintakriteerit ovat näiden tahojen päätettävissä. Valtaosassa valtion erityistehtäväyhtiöistä hallituksen muodostaminen tapahtuu siten, että yhtiön omistajaohjauksesta vastuussa oleva ministeriö tai virasto nimeää ehdokkaat yhtiökokousta varten, keskeisinä perusteinaan ehdokkaiden kokemus, asiantuntemus sekä hallituksen yhteistyökyvyn ja monipuolisen osaamisen varmistaminen<sup>68</sup>.

Joidenkin erityistehtäväyhtiöiden hallituksen muodostaminen on poikennut edellä kuvatusta tavasta. Esimerkiksi Finnfund Oy:n yhtiöjärjestyksessä oli ennen sen muuttamista joulukuussa 2011 määrätty, että hallituksen nimityksestä vastaa yhtiön hallintoneuvosto<sup>69</sup>. Tätä nykyä yhtiön hallituksen nimittäminen on niin ikään yhtiökokouksen vastuulla. Joissakin erityistehtäväyhtiöissä yhtiöjärjestyksessä tai osakassopimuksessa määrätään, että myös muilla kuin yhtiön omistajaohjauksesta vastuussa olevalla taholla on oikeus nimittää ehdokkaansa yhtiökokousta varten<sup>70</sup>.

Hallitusten lisäksi on mahdollista, että erityistehtäväyhtiöiden hallinnossa on mukana hallintoneuvosto. Hallintoneuvostojen rooliin kuuluu hallituksen toiminnan valvonta sekä mahdollisesti myös päätöksentekoon osallistuminen<sup>71</sup>. Hallintoneuvoston asettamisesta on määrättävä yhtiöjärjestyksessä ja sen jäsenten vähimmäismäärä tulee olla viisi<sup>72</sup>. Hallintoneuvostolle

---

<sup>67</sup> Valtion omistajapolitiikkaa koskeva periaatepäätös 13.5.2016 s.15.

<sup>68</sup> Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 7/2013, s. 33.

<sup>69</sup> Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 7/2013, s. 33.

<sup>70</sup> Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 7/2013, s. 33.

<sup>71</sup> Kaisanlahti 2001, s. 28.

<sup>72</sup> Hirvonen, Niskakangas, Steiner 2003, s. 98.

voidaan antaa vain osakeyhtiölaissa (624/2006) mainittuja tehtäviä, jotka voidaan jakaa lain vaatimiin, lain olettamiin ja lain sallimiin tehtäviin<sup>73</sup>.

Hallintoneuvoston pakollisiin tehtäviin kuuluu yhtiön hallituksen ja toimitusjohtajan hallinnon valvonta, lausunnon antaminen tilinpäätöksestä ja tilintarkastuskertomuksesta varsinaiselle yhtiökokoukselle, mahdollisten ohjeiden antaminen hallitukselle tärkeissä asioissa, hallituksen ohella päättäminen ylimääräisen yhtiökokouksen pitämisestä sekä lausunnon antaminen hallituksen tiettyihin ehdotuksiin<sup>74</sup>. Hallintoneuvoston tehtäviin kuuluu myös, jollei yhtiöjärjestyksestä muuta johdu, yhtiön hallituksen valitseminen, hallituksen jäsenten palkkioiden määrääminen sekä hallituksen jäsenen erottaminen<sup>75</sup>.

Hallintoneuvostolla on oikeus saada yhtiön hallitukselta ja toimitusjohtajalta tarpeelliset tiedot tehtävänsä hoitamista varten, kuten osakeyhtiölain 6 luvun 22 §:ssä säädetään. Hallintoneuvostolle ei myöskään voida antaa oikeutta edustaa yhtiötä, tästä säädetään osakeyhtiölain 6 luvun 21 §:ssä. Vaikka toimitusjohtaja voi toimia yhtiön hallituksessa, hän ei voi koskaan olla hallintoneuvoston jäsenenä<sup>76</sup>.

Vaikka pörssiyhtiöissä hallintoneuvostoja ei juurikaan ole<sup>77</sup>, joissain valtion erityistehtäväyhtiöissä ne ovat hyvinkin tarpeellisia. Hallintoneuvostot ovat tarpeellisia erityisesti yhteiskunnallisia intressejä omaavissa erityistehtäväyhtiöissä. Erityistehtäväyhtiöiden hallintoneuvostojen jäsenet ovat useimmiten kansanedustajia, yhtiön omistajaohjauksesta vastuussa olevan ministeriön edustajia, yhtiön edustajia tai sidosryhmien edustajia<sup>78</sup>. Näin ollen hallintoneuvostot ovat varsin käyttökelpoinen omistajaohjauksen väline.

Osakeyhtiölain säännöksillä hallintoneuvostoille on taattu tiedonsaanti yhtiön johdon toimien seuraamista varten ja koska hallintoneuvostojen jäsenenä on usein valtio-omistajan edustajia, voidaan yhtiön johdon toimiin ja linjauksiin vaikuttaa sujuvasti. Lisäksi kansanedustajien runsas määrä erityistehtäväyhtiöiden hallintoneuvostoissa on omiaan vahvistamaan omistajaohjauksen parlamentaarista valvontaa, ainakin näennäisesti. Asiaan vaikuttaa monesti hallintoneuvostojen jäsenten vahvasti poliittiset ja mahdollisesti muutkin motiivit.

---

<sup>73</sup> Hirvonen, Niskakangas, Steiner 2003, s. 98.

<sup>74</sup> Hirvonen, Niskakangas, Steiner 2003, s. 98-99.

<sup>75</sup> Hirvonen, Niskakangas, Steiner 2003, s. 99.

<sup>76</sup> Hirvonen, Niskakangas, Steiner 2003, s. 98.

<sup>77</sup> ks. Hirvonen, Niskakangas, Steiner 2003, s. 100.

<sup>78</sup> ks. esim. Alkon, Veikkauksen tai Ylen hallintoneuvosto.

Osakeyhtiölaki (624/2006) luo hallintoneuvostoille myös puitteet käyttää yhtiön hallituksen valinnan ja valvonnan lisäksi myös valtaansa myös hallituksen yleistoimivaltaan kuuluvissa asioissa. Osakeyhtiölain 6 luvun 21 §:ssä säädetään, että hallintoneuvostolle voidaan yhtiön hallinnon valvonnan lisäksi yhtiöjärjestyksessä määrätä hallituksen yleistoimivaltaan kuuluvia tehtäviä ja tehtäviä, joita ei ole säädetty muulle toimielimelle. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että jos yhtiöjärjestyksessä niin määrätään, voi hallintoneuvosto näytellä hyvinkin suurta roolia yhtiön toiminnassa. Valtion erityistehtäväyhtiöstä hyvänä esimerkkinä toimii Yleisradio, jonka hallintoneuvoston tehtävät ovat Yleisradio Oy:stä annetun lain (1380/1993) ja yhtiöjärjestyksen nojalla ovat huomattavasti laajempia, kuin pelkkä yhtiön hallinnon valvonta<sup>79</sup>.

---

<sup>79</sup> ks. Ylen hallintoneuvosto.

## 4 VEIKKAUKSEN TEHTÄVÄT JA OMISTAJAOHJAUS

### 4.1 Veikkauksen asema ja toiminnan sääntely

Nykymuotoinen Veikkaus sai alkunsa vuonna 2016, kun hallitus teki eduskunnalle esityksen laeiksi arpajaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 132/2016 vp). Hallituksen esitys hyväksyttiin muutettuna ja uudet lait tulivat voimaan 1. tammikuuta 2017. Uuden lain voimaantulon myötä kolme rinnakkaisella yksinoikeudella rahapelejä toimeenpanevaa rahapeliyhteisöä (Veikkaus Oy, Fintoto Oy sekä Raha-automaattiyhdistys RAY) sulautuivat yhdeksi, yksinoikeudella rahapelejä toimeenpanevaksi rahapeliyhtiöksi, jonka nimeksi tuli Veikkaus Oy.

Veikkauksella on siis lakisääteinen monopoliasema rahapelien toimeenpanossa manner-Suomessa. Ahvenanmaalla rahapelejä toimeenpanee myös monopoliasemassa oleva Ålands Penningautomatförening (PAF), jonka monopoliasema perustuu Ahvenanmaan itsehallintolakiin (1144/1991) ja sen nojalla annettuun maakuntalakiin<sup>80</sup>.

Veikkaus lukeutuu toimintansa luonteen vuoksi välillisen julkishallinnon osakeyhtiöihin<sup>81</sup>. Välillisen julkisen hallinnon toimijat ovat tahoja, jotka käyttävät julkista valtaa, mutta eivät tästä huolimatta ole viranomaisia. Perustuslain (731/1999) 124 §:n mukaan julkisia hallintotehtäviä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Veikkaus on poikkeuksellinen yhtiö myös siinä mielessä, että se ei saa käyttää varojaan osakeyhtiölaissa (624/2006) säädetyllä tavalla, toisin kuin tavanomaiset yhtiöt. Veikkauksen toiminnan rajoituksista on säädetty arpajaislain (1047/2001) 13 b §:ssä, jonka mukaan Veikkaus ei voi ilman valtioneuvoston kanslian lupaa perustaa rahastoja, muuttaa osakepääomaansa, myöntää lainoja taikka tehdä muita investointeja kuin sen toiminnan edellyttämiä käyttöomaisuushankintoja. Veikkaus ei myöskään saa jakaa osinkoa voitostaan tai vapaasta omasta pääomastaan, eikä vastikkeetonta etua toimihenkilöilleen voitostaan tai ylijäämästään.

Veikkauksen yksinoikeudesta rahapelien toimeenpanemiseen säädetään arpajaislain (1047/2001) 11 §:ssä ja erityistehtävästä arpajaislain 12 §:ssä. Kuten arpajaislain 12 §:ssä säädetään, Veikkaus on valtion kokonaan omistama osakeyhtiö, jonka tehtävänä on harjoittaa rahapelitoimintaa siten, että rahapeleihin osallistuvien oikeusturva taataan, väärinkäytökset ja rikokset pyritään estämään sekä

---

<sup>80</sup> Myllymäki 2007, s. 372.

<sup>81</sup> Myllymäki 2007, s. 371.

pelaamisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja ehkäistään ja vähennetään. Veikkauksella on hallintoneuvosto, jonka tehtävänä on seurata ja valvoa, että yhtiö harjoittaa rahapelitoimintaa edellä kuvatulla tavalla sekä tukea Veikkauksen ja sen sidosryhmien välistä yhteistyötä. Veikkaukseen sovelletaan myös osakeyhtiötä koskevia säännöksiä sekä omistajaohjauslakia (1368/2007), jos arpajaislaissa ei toisin säädetä.

Kuten jo edellä on mainittu, Veikkauksella on lakisääteinen monopoliasema rahapelien toimeenpanossa manner-Suomessa. Veikkauksen monopoliasemasta säädetään arpajaislain 11 §:ssä, jonka mukaan Veikkauksella on yksinoikeus rahapelien toimeenpanemiseen. Yksinoikeusjärjestelmä on vakiintunut tapa rahapelien toimeenpanossa Suomessa, sillä se on ollut käytössä jo yli 70 vuotta<sup>82</sup>. Monopolin tarpeellisuutta on perusteltu muun muassa sillä, että suomalaisen rahapelipolitiikan keskeinen periaate on se, että rahapelitoiminta on aina viranomaisten valvontavastuun piirissä<sup>83</sup>.

Lisäksi perusteena on myös se, että yksinoikeusjärjestelmä on tehokas tapa ehkäistä ja vähentää rahapelaamiseen liittyviä haittoja erityisesti silloin, kun valtiovallalla on ohjaussuhde yksinoikeuden haltijaan<sup>84</sup>. Veikkauksen monopoliaseman olemassaoloa on kyseenalaistettu monien tahojen, mukaan lukien Euroopan unionin, toimesta. Euroopan komissio tutki urheiluvetoonlyöntiin kohdistuvia rajoituksia vuonna 2013 päättyneessä Suomea koskevassa tutkimuksessa, jolloin voimassa ollut järjestelmä oli EU-oikeuden mukainen<sup>85</sup>.

Komissio on arvioinut myös vuonna 2017 voimaan tulleet arpajaislain muutokset ja todennut niiden olevan EU-oikeuden mukaisia<sup>86</sup>. Vuonna 2017 komissio totesi lehdistötiedotteessaan lopettavansa rikkomusmenettelyjen ja valitusten käsittelyn rahapelien alalla<sup>87</sup>. Rahapelialaa koskevaa lainsäädäntöä ei ole yhteenmukaistettu Euroopan unionissa ja se onkin rajattu usean EU-säädöksen soveltamisalan ulkopuolelle<sup>88</sup>. Näin ollen Suomen yksinoikeusjärjestelmä rahapelien toimeenpanossa ei riko Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2006/123/EY, jossa taataan palveluiden vapaa liikkuvuus unionin rajojen sisällä.

---

<sup>82</sup> HE 132/2016 vp, s. 6.

<sup>83</sup> HE 132/2016 vp, s. 6.

<sup>84</sup> HE 132/2016 vp, s. 6.

<sup>85</sup> Miettinen, Raitio 2019, s. 2.

<sup>86</sup> Miettinen, Raitio 2019, s. 2.

<sup>87</sup> Euroopan komissio, komissio lopettaa rikkomusmenettelyjen ja valitusten käsittelyn rahapelien alalla. Lehdistötiedote 7. joulukuuta 2017.

<sup>88</sup> Miettinen, Raitio 2019, s. 3.

Veikkauksen toiminnan lainmukaisuuden valvonnasta vastaa Poliisihallituksen arpajaishallinto, kuten arpajaislain (1047/2001) 42 §:ssä säädetään. Lain mukaan Poliisihallitukselle kuuluu arpajaisten toimeenpanon valtakunnallinen valvonta sekä arpajaistoiminnan tilastoiminen. Lisäksi Poliisihallitus voi antaa lausuntoja ja ohjeita koskien arpajaisten toimeenpanoa ja toimeenpanon valvontaa.

Poliisihallitus voi myös määrätä virallisia valvojia rahapelitoiminnan valvontaa varten, tästä säädetään arpajaislain 43 §:ssä. Virallisten valvojien tehtäviin kuuluu valvoa, että rahapelien toimeenpanossa noudatetaan arpajaislain 13 c §:n nojalla annettuja pelisääntöjä sekä vahvistaa pelikierroksittain eri rahapelien tulokset ja voittojen määrä. Valvojien tulee myös valvoa raha-arpajaisten valvontaa ja arpojen sekoittamista sekä vahvistaa arvonnän tulos, jos julkinen notaari ei Poliisihallituksen suostumuksella suorita näitä tehtäviä.

Valvontaa hoitaa myös rahapeliasioiden neuvottelukunta, josta säädetään arpajaislain 42 a §:ssä. Neuvottelukunta toimii sisäministeriön yhteydessä. Neuvottelukunnan tehtävistä säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella (658/2017). Sen tehtäviin kuuluu muun muassa rahapelaamisesta aiheutuvien haittojen tilanteen yleisen kehityksen, rahapelipolitiikkaan liittyvän säädösvalmistelun, rahapelialan kansallisessa ja kansainvälisessä toimintaympäristössä tapahtuvien muutosten, Euroopan unionin rahapelipolitiikassa tapahtuvien muutosten ja asiaan liittyvän oikeuskäytännön sekä rahapelien toimeenpanon valvonnan seuranta ja arviointi. Lisäksi asetuksen mukaan neuvottelukunnan tehtäviin kuuluu tarvittaessa tehdä aloitteita rahapelipolitiikan kehittämiseksi tarvittaviksi toimenpiteiksi. Ministeriöiden ja viranomaisten välisen rahapeliasioita koskevan yhteistyön edistäminen on myös yksi neuvottelukunnan tehtävistä.

Valvontaa hoitavilla viranomaisilla on oikeus saada Veikkaukselta tarpeellisia tietoja ja asiakirjoja valvontatehtävien suorittamiseksi, salassapitosäännösten estämättä. Valvontaviranomaisten tiedonsaantioikeudesta säädetään arpajaislain 44 §:ssä.

## **4.2 Veikkauksen omistajaohjaus ja hallinto**

Veikkauksen omistajaohjauksesta vastaa valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto. Omistajaohjausosasto käyttää toiminnassaan samoja keinoja, joita tavanomaisesti omistajaohjauksessa käytetään, eli käyttää valtaansa omistajan ominaisuudessa yhtiökokouksissa. Omistajaohjauksessa on kuitenkin otettava huomioon Veikkauksen asema erityistehtäväyhtiönä.

Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että valtio on aktiivinen omistaja, joka määrittelee erityistehtävän sisällön ja sen merkityksen yhtiölle asetettaville tavoitteille<sup>89</sup>.

Veikkauksen hallinnosta huolehtii yhtiön hallitus, kuten osakeyhtiölaissa (624/2006) säädetään. Omistajaohjausosasto vastaa valtion nimeämien hallitusjäsenten valintaprosessista, lopullinen valta kuitenkin on vastuuministerillä<sup>90</sup>. Hallitus on omistajaohjauksen kannalta keskeinen päätöksentekuelin, joten nimityksissä tärkeitä perusteita ovat muun muassa ehdokkaiden kokemus sekä asiantuntemus<sup>91</sup>. Veikkauksen hallituksen kokoonpano saikin jokin aika sitten kritiikkiä siitä syystä, että asiantuntevuus pelihaittojen torjumisen suhteen oli jäsenillä hyvin vähäistä<sup>92</sup>. Kritiikin seurauksena hallituksen kokoonpano muuttui siten, että kaikki hallituksen poliittikkojäsenet korvattiin enemmän asiantuntemusta omaavilla jäsenillä, jotka tulevat politiikan ulkopuolelta<sup>93</sup>.

Veikkauksen hallituksen tehtävät määräytyvät osakeyhtiölain säännösten mukaan, mutta hallituksen on otettava toiminnassaan huomioon myös Veikkaukselle arpajaislaissa säädetty erityistehtävä<sup>94</sup>. Hallituksen toimivaltaan kuuluu kaikkien yhtiön toiminnan kannalta laajakantoisten asioiden käsittely, joihin kuuluu muun muassa yhtiön strategiset suuntaviivat<sup>95</sup>. Hallituksen tulee myös vuosittain vahvistaa työjärjestys, johon kuuluu hallituksen ja sen puheenjohtajan keskeisimmät tehtävät, hallituksen valiokunnat, kokousaikataulu ja kokouksissa käsiteltävät asiat<sup>96</sup>.

Hallituksen lisäksi Veikkauksen toimintaa valvoo hallintoneuvosto. Hallintoneuvostoja on vain yhtiöissä, joiden toimintaan liittyy strategisia intressejä<sup>97</sup>. Veikkauksen hallintoneuvoston tehtävänä on yhtiön hallinnon ja rahapelaamisen vastuullisuuden valvonta, sekä yhtiön ja sidosryhmien välisen yhteistyön tukeminen<sup>98</sup>. Hallintoneuvoston tehtäviin kuuluu myös lausunnon antaminen tilinpäätöksestä ja tilintarkastuskertomuksesta yhtiökokoukselle, lisäksi hallintoneuvosto toimittaa valtioneuvoston kanslialle kertomuksen rahapelitoiminnan kehityksestä sekä pelihaittojen ehkäisyyn liittyvästä toiminnasta<sup>99</sup>. Veikkauksen hallintoneuvosto koostuu 28 jäsenestä, joista 13 on puolueiden

---

<sup>89</sup> Valtion omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös 7.6.2007, s. 4.

<sup>90</sup> Valtion omistajapolitiikkaa koskeva periaatepäätös 13.5.2016, s. 15.

<sup>91</sup> Valtion omistajapolitiikkaa koskeva periaatepäätös 13.5.2016, s. 15.

<sup>92</sup> ks. YLE 9.8.2019.

<sup>93</sup> Ministeri Sirpa Paateron tiedotustilaisuus Veikkauksen tilanteesta 5.9.2019.

<sup>94</sup> Veikkauksen Corporate governance -katsaus 2018, s. 6.

<sup>95</sup> Veikkauksen Corporate governance -katsaus 2018, s. 6.

<sup>96</sup> Veikkauksen Corporate governance -katsaus 2018, s. 6.

<sup>97</sup> Valtion omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös 7.6.2007, s. 5.

<sup>98</sup> ks. Veikkauksen hallintoneuvosto.

<sup>99</sup> ks. Veikkauksen hallintoneuvosto.

edustajia, toiset 13 Veikkauksen tuoton saajien edustajia ja kaksi viimeistä edustajaa tulevat Veikkauksen henkilöstöstä<sup>100</sup>.

Osana Veikkauksen hallintoa toimii myös eettinen neuvosto. Veikkauksen eettinen neuvosto lakkautettiin vuonna 2017 Veikkauksen, Raha-automaattiyhdistyksen ja Fintoton yhdistyessä uudeksi rahapeliyhtiöksi, mutta se muodostettiin uudelleen Veikkausta kohdanneen kritisoinnin jälkimainingeissa<sup>101</sup>.

Eettinen neuvosto on Veikkauksen hallituksen asettama neuvoa-antava elin. Sen tarkoitus on antaa ulkopuolinen näkemys rahapelitoiminnasta yhtiön hallitukselle ja operatiiviselle johdolle. Eettisen neuvoston tarkoitus on keskittyä erityisesti pelien ja niiden markkinoinnin etiikkaan sekä pelihaittoihin ja pelaamisen yhteiskunnallisiin vaikutuksiin liittyviin asioihin. Neuvosto ei anna ratkaisuja ulkopuolisten tekemiin kysymyksiin tai kanteluihin. Se voi halutessaan tehdä ratkaisuehdotuksia sekä antaa lausuntoja rahapelaamiseen liittyviin kysymyksiin ja rahapelaamisesta käytävään keskusteluun.<sup>102</sup>

Veikkauksen tuottojen jako on olennainen osa Veikkauksen omistajaohjausta. Veikkauksen tuottoja ei jaeta osakkeenomistajille osakeyhtiölaissa (624/2006) säädettyllä tavalla, vaan tuottojen jaosta on säädetty erikseen arpajaislaissa (1047/2001). Kuten arpajaislain 18 §:ssä säädetään, valtion talousarvioon otetaan vuosittain määrärahat, joiden arvioidaan vastaavan Veikkauksen asianomaisen tilikauden voittoa ja uudelleen jaettavaksi palautuvia varoja. Veikkauksen tulee tilittää rahapelitoimintojen tuotto ministeriöille, jotka päättävät kohteista, joille tuotot jaetaan. Tuottoja jakavat ministeriöt ovat opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä maa- ja metsätalousministeriö. Tuottojen jakamisesta säädetään tarkemmin arpajaislain 4 luvussa (17 § - 23 §).

### **4.3 Rahapelihaittojen torjuminen**

Kuten edellisessä luvussa on jo mainittu, rahapelihaittojen torjuminen on yksi Veikkauksen strategisista intresseistä ja myös sen yksi sen monopoliasemaan oikeuttavista perusteista. Koska valtio on Veikkauksen ainoa omistaja, omistajaohjauksella on hyvin tärkeä rooli rahapelihaittojen

---

<sup>100</sup> ks. Veikkauksen hallintoneuvosto.

<sup>101</sup> ks. YLE 13.8.2019.

<sup>102</sup> Ministeri Sirpa Paateron tiedotustilaisuus Veikkauksen tilanteesta 5.9.2019.



torjumisen suhteen. Tästä johtuen on syytä tarkastella myös, minkälaisia toimia valtio on omistajan asemassa tehnyt toteuttaessaan tätä erityistehtävää.

Koska Veikkaus on valtio-omisteinen erityistehtäväyhtiö, yksi tehokkaimmista omistajaohjauksen keinoista on lakien säätäminen. Pelihaittojen torjuminen lainsäädännön avulla on varsin tehokas keino. Esimerkkinä pelihaittojen torjumisesta lainsäädännön avulla voidaan käyttää arpajaislain viimeisintä uudistusta, joka syntyi hallituksen esityksen HE 213/2018 vp pohjalta. Kyseisessä ehdotuksessa ehdotettiin muutettavaksi arpajaislakia sekä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annettua lakia.

Rahapelihaittojen torjumisen kannalta edellä mainitussa hallituksen esityksessä oli se, että siinä ehdotettiin arpajaislain täydentämisestä säännöksellä pelaajan pakollisesta tunnistautumisesta pelipisteessä tapahtuvassa raha-automaattipelaamisessa. Hallituksen esityksen perusteluissa mainitaan muun muassa, että pakollisen tunnistautumisen avulla voitaisiin arvioida pelaamista koskevien rajoitusten vaikuttavuutta ja arvioinnin tulosten perusteella arvioida tarvetta laajentaa pakollisen tunnistautumisen vaatimusta myös Veikkauksen pelisaleihin sijoitettuihin automaatteihin.

Hallituksen esitys HE 213/2018 vp hyväksyttiin ja arpajaislain muuttamista koskeva laki on tarkoitettu tulemaan voimaan porrastetusti siten, että laki tulisi voimaan syksyllä 2019 muita arpajaisia kuin rajapelejä koskevien muutosten osalta ja 1. päivänä tammikuuta 2022 pakolliseen tunnistautumiseen ja erityisautomaattiin liittyvien muutosten osalta.

Rahapelihaittojen torjumiseen on luonnollisesti pyritty myös jo voimassaolevassa lainsäädännössä. Rahapelitoiminnan rajoituksista on säädetty pääasiassa arpajaislain (1047/2001) 3 luvussa (11 §- 16 §). Mainituissa pykälissä on säädetty rahapeliin toimeenpanemisen rajoituksista, henkilökohtaisen pelitilin vaatimuksesta sähköisesti välitettävien rahapeliin toimeenpanossa, rahapeliin pelaamisen ikärajoista sekä rahapeliin markkinoinnista. Lisäksi 15 § ja 16 § sisältävät pelaamisen estämistä ja kieltämistä pelikasinoissa sekä raha-automaatteja, erityisautomaatteja ja kasinopelejä koskevia erityissäännöksiä. 15 §:ssä säädetään, että pelikasinotoiminnan harjoittaja ei saa päästää pelikasinon henkilöä ja pelikasinotoiminnan harjoittajan tulee poistaa henkilö, joka on alle 18-vuotias taikka ilmeisesti alkoholin tai muun päihdyttävän tai huumaavan aineen vaikutuksen alainen. Lisäksi 15 §:ssä säädetään myös muista perusteista, joiden nojalla pelikasinotoiminnan harjoittajalla on oikeus poistaa henkilö pelikasinolta. 16 §:ssä säädetään, että raha-automaatit, erityisautomaatit sekä kasinopelit tulee sijoittaa valvottuun tilaan. Niitä ei saa sijoittaa tilaan, jossa niiden käyttäminen voi vaarantaa turvallisuutta tai aiheuttaa järjestyshäiriöitä.

Lailla 677/2019 muutettu 16 § tulee voimaan 1.1.2022. Ainoa muutos on se, että maininta erityisautomaateista on poistettu. Rahapeliin toimeenpanon sääntelyä on myös tarkennettu valtioneuvoston asetuksella Veikkaus Oy:n rahapeliin toimeenpanosta (1414/2016). Asetuksessa on muun muassa tarkennuksia pelimaksuista pelaajille voittoina maksettavista osuuksista sekä erityisten pelisalien lukumäärän rajoituksesta ja pelikasinoiden lukumäärästä ja sijaintipaikasta.

Veikkaus on viime kuukausina kerännyt runsaasti kritiikkiä siitä, että sen toimet eivät ole olleet yhtiön lailla säädetyn erityistehtävän mukaisia. Kritiikkiä on kuulunut esimerkiksi peliautomaattien sijoittelusta sekä suuresta määrästä<sup>103</sup> ja Veikkauksen markkinoinnista<sup>104</sup>. Peliautomaattien suuri määrä ja nykyinen sijoittelu eivät itsessään riko vaatimuksia, jotka rahapeliin toimeenpanosta on asetettu arpajaislain (1047/2001) 13 c §:ssä, mutta on todettava, että automaattien suuresta määrästä ja sijoittelusta johtuvalla helpolla saatavuudella ei ainakaan ole ongelmapelaamista hillitsevää vaikutusta.

Veikkauksen markkinoinnissa taas on Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) selvityksen mukaan jopa rikottu lakia. Selvityksessä todetaan muun muassa, että Veikkauksen markkinointi on paikoin ollut niin runsasta, että siitä muodostuu jopa aggressiivinen vaikutelma, joka johtaa siihen, että markkinoinnilta ei voi juurikaan välttyä mikä tarkoittaa sitä, että markkinoinnin kohteeksi joutuvat myös alaikäiset<sup>105</sup>. Rahapeliin markkinoinnista säädetään arpajaislain (1047/2001) 14 b §:ssä, johon sisältyy kielto markkinoinnin kohdistamisesta alaikäisiin.

Myös edellisessä luvussa mainitulla Veikkauksen eettisellä neuvostolla on oma roolinsa rahapelihaittojen torjunnassa. Vaikka kyseessä on vain neuvoa-antava elin, joka ei voi vaikuttaa yhtiön omistajaohjaukseen tai yhtiön toimintaan, sillä on siitä huolimatta omat keinonsa vaikuttaa. Lausuntoja ja ratkaisuehdotuksia tekemällä neuvosto voi tuoda rahapelaamiseen liittyviä ongelmia julkisuuteen ja nostaa niitä yleisen keskustelun aiheeksi. Tällä tavoin ongelmat saadaan tehokkaasti yhtiön toiminnasta ja omistajaohjauksesta vastaavien tahojen tietoon, jolloin paine muuttaa toimintaa kasvaa entisestään. Ongelmien julkisuus voi myös tuoda lisää painetta muuttaa rahapelaamiseen liittyvää sääntelyä, joten ongelmiin voidaan puuttua myös lainsäädännön tasolla.

Rahapelihaittojen torjuntaa edesauttaa myös niin ikään aiemmassa luvussa mainittu muutos Veikkauksen johdon palkitsemisjärjestelmään. Tulospalkkiomalliin liitetty vastuullisuusmittari antaa

---

<sup>103</sup> ks. YLE 5.9.2019.

<sup>104</sup> ks. YLE 6.8.2019.

<sup>105</sup> Veikkauksen rahapeliin markkinointi ja markkinoinnin vastuullisuus s. 27.

yhtiön johdolle lisää kannustimia muuttaa yhtiön toimintaa vastuullisempaan, pelihaittoja ehkäisevämpään suuntaan.

## 5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkimuksen tulosten perusteella voidaan todeta, että valtion erityistehtäväyhtiöiden, kuten muidenkin yhtiöiden joissa valtio on omistajana, omistajaohjauksen sääntely perustuu pääasiassa omistajaohjauslakiin (1368/2007), lakiin valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetun lain muuttamisesta (1315/2016), osakeyhtiölain (624/2006) sekä perustuslain (731/1999) 92 §:n säännöksiin. Joidenkin, erityisesti merkittävää yhteiskunnallista tehtävää hoitavien, yhtiöiden toimintaa ja omistajaohjausta sääntelee edellä mainittujen säädösten lisäksi yhtiöiden toiminnasta ja tavoitteista annetut erillislait.

Valtio-omistajan ja yhtiöiden operatiivisen johdon toimivaltuuksia yhtiön hallinnossa ei ole lainsäädännössä juurikaan eritelty. Toimivallan jaossa noudatetaan osakeyhtiölain säännöksiä, jotka jättävät yhtiön toiminnan hoitamisen yhtiön hallituksen ja toimitusjohtajan vastuulle. Erillislain sääntelemänä toimivien valtion erityistehtäväyhtiöiden tilanne on hieman erilainen, sillä niiden toimintaan valtio-omistaja voi vaikuttaa jossain määrin lakeja säätämällä.

Omistajaohjauksessa selkeästi suurinta roolia näyttelee valtioneuvosto sekä valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto. Sen toimivaltaan kuuluu esimerkiksi omistajaohjauksen suuntaviivojen määrittäminen, jonka se tekee valtioneuvoston periaatepäätösten kautta. Valtaosa valtion yrityksiin liittyvistä järjestelyistä tapahtuu valtioneuvoston päätöksellä, tosin merkittävässä omistuksen muutoksissa tarvitaan eduskunnan suostumus. Näin ollen voidaan sanoa, että eduskunnan ja valtioneuvoston suhde omistajaohjauksessa muistuttaa jossain määrin hallituksen ja toimitusjohtajan suhdetta osakeyhtiöissä; valtioneuvosto hoitaa valtion yhtiöiden juoksevaa hallintoa, mutta tarvitsee laajakantoisiin toimiin eduskunnan valtuutuksen, kuten osakeyhtiön toimitusjohtajakin osakeyhtiölain (624/2006) 6 luvun 17 §:n mukaisesti.

Erityistehtäväyhtiöiden omistajaohjauksessa vastuu keskittyy enimmäkseen ohjauksesta vastaaville sektoriministeriöille sekä valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosastolle. Näiden tahojen nimissä omistajaohjausta hoitavat käytännössä kyseisiin tehtäviin määrätty virkamiehet. Lainsäädännön lisäksi omistajaohjaukseen vaikuttaa siis kulloinkin vallassa olevien puolueiden poliittiset intressit. Tämä johtaa vaaraan, että esimerkiksi omistajaohjauksesta vastuussa oleva ministeri voi poliittisten intressien ohjaamana käyttää valtaansa asioissa, joissa lainsäädännön mukaan toimivalta on yhtiön operatiivisella johdolla. Hyvänä esimerkkinä tästä toimii tutkielmassa esitelty Arctia Shippingin tapaus.

Omistajaohjauksen valvonnasta on pääasiassa vastuussa valtiontalouden tarkastusvirasto sekä eduskunnan tarkastusvaliokunta. Valvontaa hoitavat myös jotkin epäviralliset tahot, kuten esimerkiksi tiedotusvälineet. Valvonnan suuri määrä pitää huolen siitä, että mahdolliset väärinkäytökset huomataan ja omistajaohjaus pysyy valtaosin lainmukaisena. Lisäksi valvonnan määrä tehostaa omistajaohjauksen läpinäkyvyyttä, joka kuuluu valtion omistajaohjauksen periaatteisiin.

Tutkimuksessa erityisen kiinnostuksen kohteena ollut Veikkaus on yksi yhtiöistä, joiden toimintaa erillislain säännökset ohjailevat. Kuten tutkimuksessa on selvitetty, Veikkaus toimii arpajaislain (1047/2001) säännösten mukaisesti. Veikkauksen omistajaohjauksesta vastuussa on valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto, joka käyttää valtaansa omistajana yhtiökokouksen kautta, muun muassa nimittämällä yhtiön hallituksen.

Koska Veikkauksen toiminta ja strategian suuntaviivat kuuluvat hallituksen toimivaltaan, jää yhtiön hallituksen nimittäminen lähes ainoaksi omistajaohjauksen keinoksi. Lainsäädäntö ei tarjoa tässä tapauksessa juurikaan muita keinoja omistajaohjaukselle vaikuttaa yhtiön toimintaan, sillä osakeyhtiölaki ei tarjoa osakkeenomistajille muuta päätöksentekokeinoja, kuin yhtiökokouksen. Tästä syystä omistajaohjauksesta vastuussa olevan tahon tulee valita hallituksen jäsenet huolellisuutta noudattaen.

Yhtiökokouksen lisäksi omistajaohjauksen keinot vaikuttaa rajoittuvat lähinnä yhtiön toiminnan valvonnan järjestämiseen. Veikkauksen ja usean muun erityistehtäväyhtiön tapauksessa yhtiön hallituksen ja toimitusjohtajan toiminnan valvontaa hoitamaan on nimitetty hallintoneuvosto. Hallintoneuvostojen nimityksistä vastaavat omistajaohjausta hoitavat tahot, joten hallintoneuvoston nimittämisestä muodostuu tärkeä omistajaohjauksen vaikuttamiskeino.

Vaikka Veikkauksen omistajaohjaus on ehkä näennäisesti täyttänyt Veikkaukselle arpajaislain (1047/2001) 12 §:ssä säädetyn erityistehtävän asettamat vaatimukset, on käytännön toteutuksessa parantamisen varaa. Kehityksen suunta näyttäisi kuitenkin olevan oikea; uusien jäsenien nimittäminen toi Veikkauksen hallitukseen kaivattua asiantuntemusta, jota yhtiön erityistehtävän toteuttamisessa ja strategisten intressien saavuttamisessa tarvitaan.

Rahapelihaittojen torjumiseksi tehtyjen toimien suhteen ollaan myös kulkemassa oikeaan suuntaan. Päätös peliautomaattien määrän huomattavasta vähentämisestä luonnollisesti heikentää niiden saatavuutta, joka johtaa ongelmapelaamisen vähenemiseen. Lisäksi 1.1.2022 voimaan tuleva muutos

pakollisesta tunnistaumisesta pelipisteessä tapahtuvassa raha-automaattipelaamisessa on hyödyllinen muutos, joka ei ainoastaan auta alaikäisten pelaamisen estämistä vaan myös auttaa osaltaan muiden säännösten vaikuttavuuden arviointia. Myös Veikkauksen johdon palkitsemisjärjestelmään tehdyt muutokset ovat omiaan vahvistamaan rahapelihaittojen torjunnan tavoitteita. Lisäksi Veikkauksen eettisen neuvoston uudelleen muodostaminen on tärkeä toimi rahapelihaittojen tunnistamisessa ja niiden torjumisessa.